



# **Finlands unga jordbrukare som en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2021–2027**

Sonja Träskman  
Magisteravhandling  
Lantbrukspolitik  
Institutionen för ekonomi  
Helsingfors universitet  
November 2020



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten		Laitos/Institution– Department Avdelningen för ekonomi	
Tekijä/Författare – Author Sonja Elisabet Träskman			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Finlands unga jordbrukare som en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2021–2027			
Oppiaine /Läroämne – Subject Lantbrukspolitik			
Työn laji/Arbetets art – Level Magisteravhandling		Aika/Datum – Month and year 11/2020	
		Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 60 sidor	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Magisteravhandlingen behandlar temat unga jordbrukare och deras roll i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Målet med avhandlingen är att kartlägga vilken roll unga jordbrukare spelar i Finlands lantbruk och jämföra med situationen i hela EU. Genom att undersöka utvecklingen i åldersstrukturen, stödformer och särdragen på gårdar ägda av jordbrukare yngre än 35 år kan man skapa en grund för utarbetandet av Finlands nationella strategi för att nå EU:s gemensamma målsättningar för inkommande stödperiod 2021–2027. Avhandlingen strävar också till att ge svar på om det finns någon interventionslogik mellan åtgärden att betala ut stöd till unga jordbrukare i Finland och EU:s gemensamma målsättningar för kommande stödperiod. Som teoretisk referensram används teorin bakom den politiska processen och i avhandlingen analyseras aggregerade data.</p> <p>Andelen unga jordbrukare har minskat inom EU, men åldersdistributionen avspeglar samtidigt en allmän trend för Europas befolkning. Oron för en åldrande landsbygdsbefolkning grundar sig primärt på antagandet att Europas lantbruk förlorar potential som unga jordbrukare skulle tillföra lantbrukssektorn. I litteraturen finner man belägg för att unga jordbrukare är mer produktiva än äldre jordbrukare och mer troliga att ta i bruk nya innovationer. Undersökningar visar även på skillnader i miljöbeteende och villighet att satsa på djurens välfärd åldersgrupperna emellan. Inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik har man under den senaste programperioden stött unga jordbrukare främst genom ett riktat arealbaserat direktstöd under första pelaren och ett etableringsstöd under andra pelaren. Bägge stödformerna ser ut att kunna utnyttjas i kommande stödperiod. Speciellt direktstödet till unga jordbrukare har fått kritik för att det saknar tydliga mål, interventionslogik och indikatorer för att granska effekten av stödet.</p> <p>Genom att undersöka aggregerade data, främst från Lantbrukets strukturundersökning, kan man se att andelen jordbrukare yngre än 40 i Finland varit ungefär densamma 2010-2019, medan andelen jordbrukare som är 65 år eller äldre ökat drastiskt. Trenden avspeglar den allmänna situationen för Finlands befolkning och kommer sannolikt att fortsätta i samma riktning. Resultaten visar även att de finländska jordbrukare som är yngre än 35 år främst odlar gårdar i de största storleksklasserna och de är mest sannolika att förbinda sig till miljöåtgärder. Frågan hur jordbrukarens ålder påverkar ekonomiska nyckeltal på de finländska gårdarna har inte fått sitt svar i denna avhandling på grund av bristande tillgång på data.</p> <p>Analysen av interventionslogiken för stödet till unga jordbrukare tyder på att antagandet att en ökad andel unga jordbrukare bidrar till målsättningarna för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är korrekt. Däremot finns det skäl att anta att andelen unga jordbrukare inte ökar genom att man riktar ett arealbaserat direktstöd till åldersgruppen och således brister interventionslogiken. Målbilden för jordbrukspolitiken är väldigt komplex och det finns andra stöd som står i konflikt med målet att öka andelen unga jordbrukare.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Unga jordbrukare, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, interventionslogik, evaluering, lantbrukets strukturundersökning			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingfors universitets bibliotek – Helda / E-thesis (examensarbete) <a href="https://ethesis.helsinki.fi">ethesis.helsinki.fi</a>			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Adonal information Som handledare för avhandlingen fungerade universitetslektor Nina Hyttiä			

# Innehållsförteckning

1	Inledning .....	5
1.1	Forskningens bakgrund, mål och uppbyggnad.....	5
1.2	Tidigare forskning .....	8
2	Unga jordbrukare i EU.....	11
2.1	Definition av ung jordbrukare .....	11
2.2	Jordbrukarstöd riktade till unga i Finland .....	12
2.3	Ett ”young farmer problem”? .....	13
2.4	Unga jordbrukare och de gemensamma målsättningarna.....	16
2.4.1	Ekonomiska målsättningar .....	17
2.4.2	Miljöåtgärder.....	18
3	Den politiska processen .....	20
3.1	Definition av begreppet politisk process .....	20
3.2	Formulering av ett politiskt problem.....	21
3.3	Den politiska agendan .....	23
3.4	Utarbetning av politiken .....	24
3.5	Implementering av politiken.....	26
3.6	Granskning av politikens verkan .....	28
4	Att utvärdera politik.....	30
4.1	Utvärdering som en process .....	30
4.1.1	Att granska politikens logiska grund och mål.....	30
4.1.2	Förhandsbedömning .....	31
4.1.3	Övervakning .....	31
4.1.4	Evaluering .....	32
4.2	Indikatorer .....	32
5	Material och metoder .....	36
6	Resultat .....	39



6.1	Åldersstruktur .....	39
6.2	Gårdsstorlek.....	44
6.3	Miljöbeteende .....	45
6.4	Interventionslogik.....	47
7	Diskussion.....	49
7.1	Åldersstrukturen för Finlands jordbrukare .....	49
7.2	Stödet till unga jordbrukare .....	50
7.3	Studiens begränsningar.....	52
	Källor.....	54
	Bilagor.....	60
	Bilaga 1: .....	60

# 1 Inledning

## 1.1 Forskningens bakgrund, mål och uppbyggnad

Den 1.6.2018 presenterade Europeiska kommissionen sitt lagstiftningsförslag för förnyandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP), vilket består av tre delar: Förslag till förordning om de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken, Förslag till förordning om en samlad marknadsordning och Förslag till en övergripande förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken. Målet med lagstiftningsförslagen är att göra GJP redo för framtiden och ursprungligen skulle de träda i kraft år 2021. (Europeiska kommissionen 2018a, 1.) Dessvärre kommer det att ske förseningar i tidtabellen och lagpaketet kommer inte att träda i kraft innan 1. januari 2022. Liksom år 2014 då den nuvarande jordbrukspolitiken skulle träda i kraft men försenades, kommer man också nu att ha en så kallad övergångsperiod för att säkerställa att det finns lagliga grunder för att betala ut stöd år 2021. (Matthews 2019.)

Tidigare EU-kommissionär Phil Hogan som vid presentationen av lagstiftningsförslaget hade ansvar för jordbrukspolitik och landsbygdsutveckling har många gånger påtalat hur viktiga unga bönder är för det europeiska lantbrukets framtid och att han ser dem som nyckeln till att förbättra Europas konkurrenskraft (Hogan 2018). Viljan att stöda unga bönder syns i lagförslagen som Europeiska kommissionen (2018a) presenterat, främst genom att en minimiandel på 2 % av de direkta stöden skall gå till unga jordbrukare och att man höjer etableringsstödet maximibelopp. Dessa slags stödfunktioner finns redan till förfogande i den pågående stödperioden, men nytt för den kommande lagstiftningen är att medlemsländerna själva skall göra upp strategier för hur man skall nå nio miljömässiga, ekonomiska och sociala delmål och ett av dessa är att locka och stöda unga jordbrukare. En viktig del i lagförslaget är den årsvisa uppföljningen på medlemsnivå som skall visa om åtgärderna ger resultat. Man kan konstatera att GJP post-2020 ger medlemsländerna mera frihet att anpassa stödsystemen till sina egna specifika

förhållanden, men att det med friheten även följer mera ansvar att visa upp resultat. (Europeiska kommissionen 2018a, 2–6.) Fördelarna med en ökad flexibilitet är att allmänna regler potentiellt kan anpassas bättre till det allt mer heterogena jordbruket i EU, en heterogenitet som ökat i och med de nya medlemsländerna. Eventuella nackdelar är att medlemsländerna kan göra val som underminerar de allmänna principerna för förordningarna. (Swinnen 2015, 46–47.) GJP har redan länge mött kritik för att inte ha en tydlig interventionslogik och för att såväl utarbetning av politiken som evaluering bygger på bristfälliga data. Det finns en risk med att överföra uppgifter till de enskilda medlemsländerna som inte ens Europeiska kommissionen klarat av. (Erjavec 2020.)

I enlighet med de målsättningar man satt upp för jordbrukspolitiken i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt har Europeiska kommissionen (2018c) i sitt förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken listat nio särskilda mål som den nya jordbrukspolitiken kommer att eftersträva:

- a) Att stödja en livskraftig jordbruksinkomst och motståndskraft över hela EU:s territorium för att förbättra livsmedelssäkerheten.
- b) Att öka konkurrenskraften och marknadsorienteringen, med ett större fokus på forskning, teknik och digitalisering.
- c) Att förbättra jordbrukarnas ställning i värdekedjan.
- d) Att bidra till begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och att främja hållbar energi.
- e) Att främja en hållbar utveckling och effektiv förvaltning av naturresurser som vatten, mark och luft.
- f) Att bidra till skyddet av den biologiska mångfalden, förbättra ekosystemtjänsterna och bevara livsmiljöer och landskap.
- g) Att locka unga jordbrukare och underlätta affärsutveckling i landsbygdsområden.
- h) Att främja sysselsättning, tillväxt, social integration och lokal utveckling i landsbygdsområdena, däribland inom bioekonomi och hållbart skogsbruk.
- i) Att förbättra jordbrukets möjligheter att tillmötesgå samhällets krav när det gäller livsmedel och hälsa, däribland kravet på säkra, näringsrika och hållbara livsmedel, såväl som respekten för djurens välfärd.

Enligt kommissionens lagstiftningsförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken 2021–2027 kommer unionen att fastställa de grundläggande politiska parametrarna, medan medlemsländerna skall ta ett större ansvar för hur de uppfyller och når de överenskomna målen. Detta gör medlemsländerna genom att göra upp en strategisk plan, anpassad till det egna landets förhållanden, vilken skall godkännas av kommissionen. Planen skall innehålla förslag på interventioner för att uppnå de EU-specifika målen och de egna mål som medlemslandet tänker uppnå under programperioden med hjälp av gemensamt definierade resultatindikatorer. En ny ram för övervakning och utvärdering av prestation kommer att omfatta alla instrument i den framtida jordbrukspolitiken och genomförandet följs upp årsvis genom ett system av gemensamma indikatorer. (Europeiska kommissionen 2018c.)

Det verkar som om stödet till unga jordbrukare inte kommer att ändras avsevärt från tidigare period, utan att det fortsättningsvis kommer att finnas ett direkt stöd under pelare ett och möjlighet till stödande åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammen under pelare två. I förslaget finns en viktig punkt som lyder ”I syfte att säkerställa samstämmighet mellan direktstöd och landsbygdsutvecklingsinterventioner när det gäller målet att bidra till generationsskifte bör en ramdefinition av ”unga jordbrukare” med de väsentliga dragen fastställas på unionsnivå” (Europeiska kommissionen 2018c, 19). Vidare tar man fasta på att såväl unga jordbrukare som nya aktörer möter hinder när det gäller tillgång till mark och krediter. Medlemsländerna bör utforma en strategi och fastställa tydliga och konsekventa interventioner för generationsförnyelsen där minst 2 % av det årliga anslaget för direktstöd skall öronmärkas för åtgärder riktade till unga jordbrukare. (Europeiska kommissionen 2018c, 28.)

Europeiska kommissionen (2018c, 10) föreslår att den gemensamma jordbrukspolitiken skall bli mer resultatinriktad. För att gå mot en sådan politik krävs det att man har gemensamma indikatorer som bildar en ram för kommissionen att bedöma och övervaka resultatet av politiken. Den nuvarande gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen samt övervakningssystemet för de direkta stöden och landsbygdsutvecklingen går att använda som grund, men de behöver utvecklas och anpassas för att man skall kunna använda dem i framtiden. Kommissionen ser också ett

behov av att ta fram nya indikatorer och säkerställa tillräckliga dataströmmar. (Europeiska kommissionen 2018c, 10.)

Syftet med denna magisteravhandling är för det första att kartlägga situationen för unga jordbrukare i Finland och jämföra den med EU som helhet. Hur ser åldersstrukturen för jordbrukare ut i Finland jämfört med övriga EU och har det skett en dramatisk utveckling under de senaste tio åren? Vilka stödformer använder man sig av i Finland och vad kännetecknar de gårdar som brukas av unga jordbrukare? Eftersom kommande GJP kommer att ge mera flexibilitet och utrymme att anpassa politiken till medlemsländerna är det viktigt att veta vilka särdrag som Finland har.

För det andra kommer jag att undersöka om det finns en tydlig interventionslogik mellan de strategiska målen, målet att öka andelen unga jordbrukare och stödåtgärderna riktade mot unga jordbrukare. För att begränsa mitt forskningsområde kommer jag inte att undersöka varje strategiskt mål utan endast de ekonomiska och miljöinriktade målsättningarna.

De forskningsfrågor jag försöker finna svar på är i korthet:

1. Är åldersstrukturen för jordbrukarna i Finland snedvriden?
2. Finns det någon interventionslogik mellan åtgärden att betala ut stöd till unga jordbrukare i Finland och EU:s gemensamma målsättningar för kommande stödperiod?

## **1.2 Tidigare forskning**

EU:s gemensamma jordbrukspolitik och stödet till unga jordbrukare intresserar inte bara målgruppen utan även det övriga jordbrukarsamhället, beslutsfattare och indirekt skattebetalare. Generationsväxlingar har undersökts ur flera olika synvinklar i Europa (bl.a. Cavicchioli, Bertoni & Pretolani 2018; Leonard, Kinsella, O'donoghue, Farrell & Mahon 2017; Joosse & Grubbström 2017) och i Finland (bl.a. Vuori & Yrjölä 2017; Väre, Pietola & Weiss 2008; Väre 2007; Väre & Heshmati 2004) men mera sällan har man undersökt hur man effektivt och trovärdigt kunde utvärdera stödet till unga jordbrukare.



Utvärdering av politiska åtgärder har det forskats desto mer i då det handlar om miljöskydd (bl.a. Hyvönen m.fl. 2020; Dal Ferro, Cocco, Lazzaro, Berti & Morari 2016; Bredemeier, Von Haaren, Rüter, Reich & Meise 2015; Pacini, Merante, Lazzerini & Van Passel 2015; Primdahl m.fl. 2010). Det finns ett behov av mera forskning om vilken roll unga jordbrukare spelar inom de olika EU-länderna och Europas jordbruk som helhet.

Zagata och Sutherland (2015) har genom litteraturgranskning och statistisk analys av Eurostats data undersökt om det verkligen finns ett så kallat ”Young farmer problem” i Europa. De har kommit fram till att Europa är väldigt heterogent och att de i vissa länder råder brist på unga jordbrukare medan situationen i andra länder, till exempel i Finland, verkar tillfredsställande. Zagata och Sutherlands forskning visar att de länder som har en liten andel unga jordbrukare också domineras av småskaliga jordbruk, vilket är fallet i Portugal, Italien, Rumänien och Grekland. Den statistiska analysen av data stöder antagandet att chansen är större att unga jordbrukare har moderna, vinstbringande gårdar. Deras material är från år 2010 och sedan dess har situationen delvis ändrat i Europa och bland annat i Finland har andelen unga jordbrukare sjunkit sedan dess.

Zagata, Hrabák, Lošťák och Bavorová (2017) har på uppdrag av Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) skrivit en rapport som avspeglar läget för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) skrivit en rapport som avspeglar läget för hur stödet till unga jordbrukare implementerats i medlemsländerna och utvärderat de politiska verktygen. Utifrån analys och fallstudier har de formulerat några politiska rekommendationer för att förbättra stödsystemet och hjälpa unga jordbrukare att klara av de hinder de möter. Dessa rekommendationer är att fortsätta betala direktstöd till unga jordbrukare och öka finansieringen till detta, att lösa problemet med tillgången på åkermark för unga och grunda incitament för äldre jordbrukare att överlåta gårdarna till den yngre generationen, samt att stöda innovativa initiativ i medlemsländerna. Ytterligare rekommenderar de att man undanröjer hinder så som brist på tillgång på kapital, avsaknad av företagsfärdigheter och otillräckliga överlåtelseplaner samt att EU tar i bruk nya former av stöd riktade till unga jordbrukare.

Europeiska revisionsrätten (2017) har i en särskild rapport försökt besvara frågan ”Är EU:s stöd till unga jordbrukare utformat så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligt sätt?”. Deras slutsats är att EU:s stöd till unga jordbrukare grundar sig på

en dåligt definierad interventionslogik och att målen i form av resultat och effekt inte specificerats, men att det finns stora skillnader mellan det direkta stödet till unga jordbrukare i första pelaren och etableringsstödet i andra pelaren. Man anser att speciellt stödet i första pelaren inte bygger på en grundlig behovsbedömning och att medlemsstaterna inte samordnat stödet med etableringsstödet eller med nationella åtgärder. Därutöver saknas det användbara indikatorer och uppgifter om inkomst och livskraft för de företag som lyfter stödet. Vad gäller etableringsstödet fann man bevis på att EU-åtgärderna underlättar etableringen för unga jordbrukare, men att de gemensamma indikatorerna är av låg kvalitet och utvärderingens resultat därefter.

Vuori och Yrjölä (2017) har i en tvådelad rapport dels undersökt vilka olika tillvägagångssätt man har för att främja generationsväxlingar i EU:s medlemsländer, med fokus på stöd till unga jordbrukare i en internationell kontext. I den andra delen har man på basen av en enkät försökt klargöra vilka politiska och andra faktorer som påverkar genomförandet av generationsväxlingar i Finland, samt vilka de största problemen brukar vara i samband med generationsväxlingen. Ur resultaten kan man se att beskattningspolitiken har stor inverkan på generationsväxlingen och prisbildningen för gården. Tre fjärdedelar av de som deltagit i undersökningen hade beviljats startstöd och knappt hälften av överlåtarna hade beviljats avträdelsestöd. I rapporten framgick att de politiska åtgärderna inte jobbat mot varandra och att de inte försenat generationsväxlingarna, samt att i två av tre fall har man upplevt att avträdelsestödet bidragit till tidigareläggning av generationsväxlingen.

Hamilton, Bosworth och Ruto (2015) har i sin forskning funnit stöd för att unga jordbrukare (< 40 år) är aktivare företagare än genomsnittsjordbrukaren och har högst produktivitet bland de olika ålderskategorierna. Forskningen visar även på högre deltagande i miljöersättningsprogram bland unga jordbrukare men man finner inga bevis för att unga skulle ha mer diversifierade gårdar än övriga jordbruksföretagare. I följande kapitel kommer jag att öppna upp begreppet ung jordbrukare, granska vilka stöd som är riktade till dem och undersöka vilken roll de spelar i Europas jordbruk. I slutet av kapitlet kommer jag att göra en fördjupad granskning av tidigare studier som behandlar unga jordbrukares bidrag till ett stärkt lantbruk i Europa.

## 2 Unga jordbrukare i EU

### 2.1 Definition av ung jordbrukare

Definitionen av en ung jordbrukare är enligt Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1305/2013, artikel 2, paragraf n ”en person som inte är äldre än 40 år vid tidpunkten för inlämnande av ansökan, som har tillräckliga yrkesfärdigheter och yrkeskvalifikationer och startar ett jordbruksföretag för första gången som ansvarig för det jordbruksföretaget” (EU 2013). Det som enligt Zagata och Sutherland (2015, 40) avsevärt försvårar diskussionen om unga jordbrukare i Europa är att antalet jordbrukare under 40 år fram till år 2016 är okänt. Lantbrukets strukturundersökning, vilken ligger som grund för beslutsfattandet, är en undersökning som görs på samma sätt i all EU-länder och som tillhandahåller representativ statistik. Ett problem är att lantbrukets strukturundersökning baserat sig på Eurostats tidigare definition av ung lantbrukare, som har varit ”under 35 år och ansvarig för jordbruksföretaget”. Den definitionen avviker från EU-lagstiftningens, där en ung jordbrukare definieras som under 40 år. I strukturundersökningen var jordbrukarna fram till år 2016 indelade i åldersintervallerna yngre än 35 år, 35–44, 45–54, 55–64 och 65 år eller äldre. (Zagata & Sutherland 2015, 40)

Zagata och Sutherland (2015) ser ytterligare tre problem då man diskuterar definitionen av unga jordbrukare i Europa. För det första blandar man ihop begreppen ung lantbrukare och ny aktör i branschen, vilka i vissa fall kan syfta på samma person, men en ung lantbrukare behöver inte vara ny i branschen och en ny aktör behöver inte vara under 40 år. För det andra är det svårt att veta vem som gör besluten på gården och om den personen är den samma som finns representerad i Eurostats statistik. Trots att man antar att besluten tas av en enda person, vilken är gårdens ägare, är verkligheten ofta mer komplex. För det tredje är kategorin ”gårdens innehavare” ofta svårbestämbar på ett familj jordbruk där den yngre generationen för en längre tid kan arbeta parallellt med den äldre generationen, men övertagaren kan endast tas i beaktande om hen verkligen är ägare av gården (Matthews 2018; Zagata & Sutherland 2015).

## 2.2 Jordbrukarstöd riktade till unga i Finland

Livsmedelsverket är den instans i Finland som administrerar jordbruksstöden och informerar om dem i sin årliga stödguide. Det nuvarande direkta stödet till unga jordbrukare finansieras av EU. Kraven för att få lyfta stödet i Finland är att man är en aktiv jordbrukare, att man etablerat sig som jordbrukare för första gången som gårdens huvudsakliga företagare och att man har bestämmanderätten på gården. Man bör vara högst 40 år gammal det år då man första gången ansöker om grundstöd och man skall även lyfta grundstöd för att få lyfta stödet till unga jordbrukare. Stödet betalas ut på basis av stödrättigheter som aktiverats inom grundstödet och betalas ut för högst 90 hektar. Stödet till unga jordbrukare betalas ut i högst fem år och stödmottagaren måste uppfylla kraven varje år stödet söks. (Livsmedelsverket 2018.) För de unga jordbrukare som har sin verksamhet i stödregion C finns det förutom det EU-finansierade stödet till unga jordbrukare även ett nationellt åkerbaserat stöd. Kriterierna är de samma för det nationella stödet till unga jordbrukare som för det EU-finansierade stödet till unga jordbrukare och de fungerar på samma sätt förutom att det nationella stödet är regionalt riktat och att finansieringen kommer från staten och inte från EU. (Livsmedelsverket 2020, 68.)

Startstödet (även kallat etableringsstödet) är en del av Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2017–2020 och kan beviljas en jordbrukare som är under 41 år och första gången etablerar sig som jordbrukare, alternativt en privaträttslig sammanslutning där bestämmandeinflytandet innehas av en eller flera fysiska personer som uppfyller stödkriterierna. Stödet har krav på utbildning och till ansökan bör man bifoga en affärsplan som visar att gårdsbruksföretaget är lönsamt. Bidragets storlek är beroende av den årliga företagarinkomst som jordbrukaren på basis av affärsplanen skall uppnå senast tre år efter att stödet har beviljats och det betalas ut i två lika stora årliga rater. (Livsmedelsverket 2019.)

Väre och Heshmati (2004) har i ett diskussionsdokument granskat avträdelsestödet. I Finland introducerades stöd för tidigarelagd pensionering för jordbrukare år 1974. Målet med detta var att bevara utkomsten för familjejordbruk som fortsatte produktionen och därmed förbättra konkurrenskraften inom jordbrukssektorn. Efter detta har det funnits olika stödprogram för ändamålet som på ett eller annat sätt gjort att överlåtaren av gården

från en ålder av 55 år kunnat lyfta motsvarande pension som hen skulle ha beviljats vid den vanliga pensionsåldern 65 år. Sedan år 1995 har dessa program fungerat inom EU:s stödramar. (Väre & Heshmati 2004.) Avträdelsestöd kunde sökas fram till utgången av 2018, men upphörde efter det (Mela 2020).

### **2.3 Ett ”young farmer problem”?**

Inom litteraturen och politiken som berör unga jordbrukare i EU talar man allmänt om ett ”young farmer problem”. Innebörden av uttrycket är väldigt vagt definierad, men man syftar på de problem som en åldrande lantbruksbefolkning innebär för Europa (CEJA 2017; Eistrup, Sanches, Muñoz-Rojas & Correia 2019; Nordin & Lovén 2019). Problemet grundar sig på ett antagande om den förlorade potential som unga jordbrukare skulle tillföra lantbrukssektorn och ses i sammanhanget av en modernistisk agenda för lantbruket, där större effektivitet och innovation leder till högre produktionsnivåer och ekonomisk utveckling (Zagata & Sutherland 2015). I debatten uttrycker man en oro för att en åldrande europeisk jordbruksbefolkning skall leda till att man i framtiden inte kan garantera en tillräcklig matproduktion i Europa då man inte klarar av att konkurrera på världsmarknaden (CEJA 2017; Leonard m.fl. 2017). Att problemet varit dåligt definierat har varit en allvarlig brist i den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom det lett till att det inte heller satts upp klara mål för vad man vill uppnå med stödåtgärderna som riktas till de unga. Detta gäller i synnerhet det direkta stödet till unga jordbrukare som togs i bruk för programperioden 2014–2020. (Europeiska revisionsrätten 2017, 60–61.)

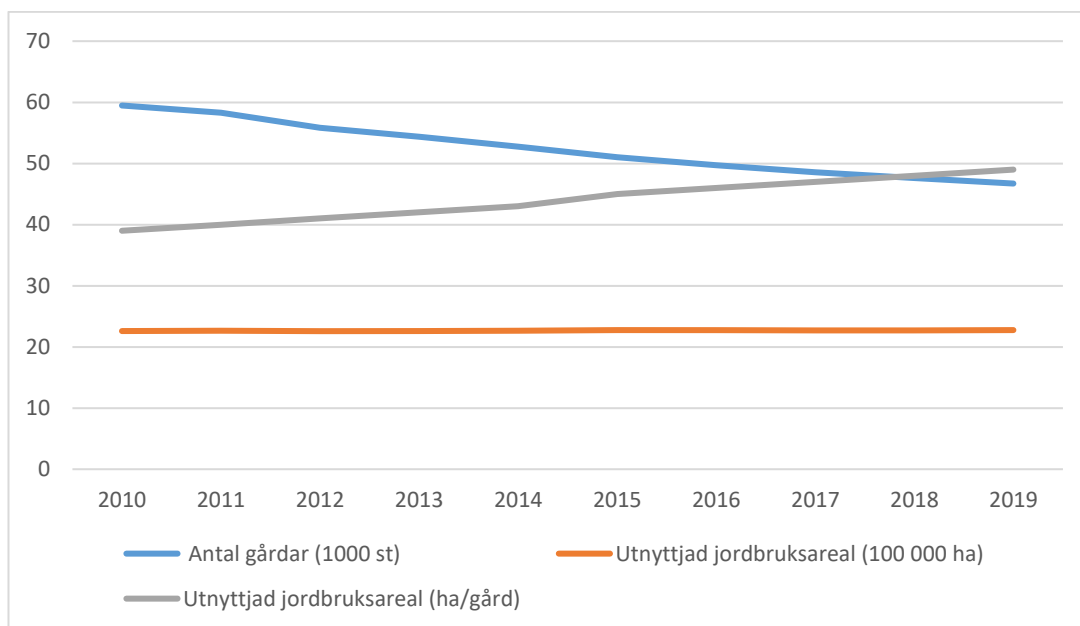
Trots den allmänna uppfattningen om ett ”young farmer problem” finns det starka argument för att problemet inte omfattar hela Europa och att det inte finns tillräckliga bevis för problemets existens. Zagata och Sutherland (2015) föreslår att det istället handlar om ett ”small-scale farming problem”, vilket betyder att gårdsstrukturen, speciellt i Syd- och Östeuropa där medelstorleken på gårdarna är liten, skulle vara ett hinder för att etablera livskraftiga lantbruksföretag. Matthews (2018) anser att åldersdistributionen för Europas lantbrukare visserligen är snedvriden så att det finns flera gamla än unga jordbrukare, men argumenterar för att detta inte är ett specifikt problem inom lantbrukssektorn utan att distributionen avspeglar en allmän trend för Europas befolkning.

Matthews menar att uppfattningen om att problemet hela tiden förvärras och att man därför måste förstärka politiken riktad mot det inte beaktar det allmänna sociala fenomenet som Europas åldrande arbetskraft de facto är.

Zagata m.fl. (2017) beskriver i sin rapport ”Young farmers – Policy implementation after the 2013 CAP reform” fem olika områden som tillsammans skapar utmaningar för unga jordbrukare: lantbrukets strukturomvandling, överlåtelse av gårdar, åldrande jordbruksbefolkning, åtskiljande mellan ung jordbrukare och ny aktör samt problem att hitta effektiva stödåtgärder.

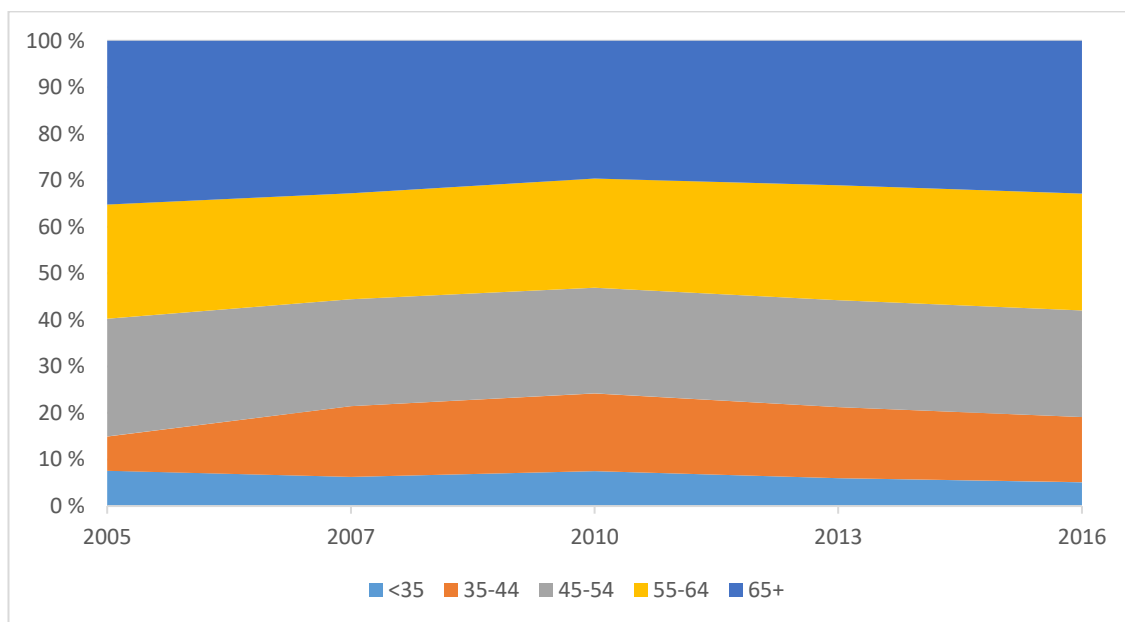
Under flera decennier har antalet gårdar i EU minskat vilket tydligt framkommer i en publikation av Eurostat (2016, 11–13). I EU-28 minskade gårdarna med 26,2 % under perioden 2005–2013, vilket betyder att takten i medeltal var en minskning på 3,7 % per år. Antalet jordbrukare har under samma period minskat från 14,5 miljoner år 2005 till 10,7 miljoner år 2013. Samtidigt har den utnyttjade åkerarealen i EU-28 varit ungefär densamma, vilket har resulterat i färre, men i medeltal större gårdar. Den snabbaste förändringen har skett bland de länder som blev medlemmar i EU år 2004. (Eurostat 2016, 11–13.) Europaparlamentet (2017, 4) konstaterar i ett betänkande att de begränsade marktillgångarna är föremål för hård konkurrens, inte bara mellan jordbrukare och icke-jordbrukare, utan även mellan de olika generationerna av jordbrukare. De unga som vill etablera sig har svårare att få tillgång till mark på grund av de höga kostnaderna och läget är ännu svårare för de blivande jordbrukare som inte kommer från någon jordbrukarfamilj, så kallade nya aktörer. Också Eistrup m.fl. (2019, 10) har i en undersökning kunnat se att den knappa tillgången på land är en bromsande faktor för generationsväxlingar, men de anser att besittningsrätt inte endast är ett ekonomiskt dilemma, utan att det även är knutet till sociala och politiska maktrelationer.

Lantbrukets strukturundersökning (Finlands officiella statistik 2020b) visar att utvecklingen är likadan i Finland som resten av EU: antalet gårdar har under åren 2010–2019 minskat, men med exakt hur många gårdar kan man inte säga eftersom definitionen på gård har förändrats under jämförelseperioden. Den totala utnyttjade jordbruksarealen har under samma period hållits stabil, medan gårdarnas genomsnittliga disponibla jordbruksmark har ökat från 39 ha till 49 ha under åren 2010–2019 (figur 1).



FIGUR 1. Antal gårdar och mängden utnyttjad jordbruksareal i Finland åren 2010-2019 (Finlands officiella statistik 2020b).

Europeiska revisionsrätten (2017, 12) konstaterar att då man ser till utvecklingen av antalet jordbrukare per åldersgrupp i de 27 medlemsländerna mellan åren 2005–2013 så har antalet unga jordbrukare minskat. Antalet jordbrukare yngre än 44 år minskade med en tredjedel från 3,3 miljoner år 2005 till 2,3 miljoner år 2013. Om man ser till andelen unga jordbrukare (under 44 år) av den totala mängden jordbrukare har den dock legat på ungefär 20 % under hela den här perioden (figur 2). Ser man på den yngsta gruppen jordbrukare i EU, det vill säga jordbrukare under 35 år, har andelen minskat de senaste åren: år 2005 var andelen 6,9 % och år 2016 hade andelen sjunkit till 5,1 % (Eurostat 2018, 27). Jordbrukarnas åldersstruktur i Finland skiljer sig till en viss del från åldersstrukturen i EU-27 och andelen jordbrukare som år 2016 var under 35 år var 9,1 % vilket är en större andel än medeltalet inom EU (Finlands officiella statistik 2020b).



FIGUR 2. Fördelningen av jordbrukare per åldersgrupp i de 27 medlemsstaterna åren 2005-2013 (Eurostat 2020b)

## 2.4 Unga jordbrukare och de gemensamma målsättningarna

Avsikten med stödprogrammen till unga jordbrukare är å ena sidan att förnya ålderssammansättningen för Europas landsbygdsbefolkning och å andra sidan att förbättra strukturen på deras gårdar. På detta sätt försöker man lösa problemet med den åldrande landsbygdsbefolkningen samtidigt som man utnyttjar den unga arbetskraften för att stimulera jordbruket och förbättra dess företagsinriktade och konkurrenskraftiga profil. Hela EU:s gemensamma jordbrukspolitik skall bidra till de nio målsättningarna (figur 3) och här undersöker jag förutsättningarna för hur en ökad mängd unga jordbrukare kan bidra till dem.





FIGUR 3. Med nio mål för den gemensamma jordbrukspolitiken vill kommissionen även i framtiden säkerställa tillgången på högkvalitativa livsmedel och trygga den unika Europeiska lantbruksmodellen (Europeiska kommissionen 2020).

#### 2.4.1 Ekonomiska målsättningar

Det finns en allmän uppfattning om att unga jordbrukare är mer innovativa, produktiva, och villiga att ta risker. Aggelopoulos, Stamatis och Arabatzis (2010) fann i sin forskning stöd för att det finns en hög korrelation mellan åldern på de som lyfter stöd och en ökad produktivitet på gårdarna. Deras forskning visar att finansieringsprogrammet för unga jordbrukare är framgångsrikt och att det stöder den ekonomiska bärkraften på gårdarna. Detta förväntas i sin tur leda till produktion av starkt konkurrenskraftiga varor och en integrerad utveckling av jordbruket. Forskning visar att unga jordbrukare också är mer troliga än äldre jordbrukare att ta i bruk nya verktyg för planering och ledning av sitt företag. Att ta i bruk nya innovationer är ett effektivt sätt att öka produktiviteten på gården (Corner-Thomas m.fl. 2015).

I Storbritannien har man kommit till liknande resultat och det har visat sig att de jordbrukare som är 35–44 år har högst produktivitet på gårdarna. Samma åldersgrupp har även visat sig ha bäst lönsamhet och detta i kombination med störst skuldsättning av de olika ålderskategorierna tyder på att 35–44-åringarna även skulle investera mest. (Hamilton m.fl. 2015.)

### **2.4.2 Miljöåtgärder**

Den gemensamma jordbrukspolitiken har i över 20 år gått i en allt mer miljövänlig riktning konstaterar Swinnen (2015, 189–190). Först frikopplade man CAP-stöden från produktionen och minskade på så vis incitamenten för att intensifiera produktionen, senare har man utvecklat och ökat finansieringen för miljöåtgärder och sedan år 2003 måste EU:s jordbrukare uppfylla de så kallade tvärvillkoren för att kunna lyfta stöd under första pelaren. Europeiska kommissionens förslag på CAP-reform från 2011 gick ännu ett steg längre då man introducerade förgröningsåtgärder. Den underliggande principen för detta är att offentliga resurser skall gå till kollektiva nyttigheter, vilket jordbruket producerar mycket av och dessa uppskattas högt av samhället. Marknadskrafterna stöder ändå inte produktionen av dessa nyttigheter och därför behövs det offentlig inblandning. Samtidigt stöds de europeiska bönderna med medel direkt ur EU:s budget, alltså av Europas skattebetalare och i gengäld för detta stöd kan man förvänta sig att jordbrukarna respekterar miljölagstiftningen och gör vissa miljöåtgärder. (Swinnen 2015, 189–190.) Allmänt uppfattas unga bönder som mer miljöinriktade än äldre bönder, men forskningen är inte entydig då det gäller eventuella kopplingar mellan miljöbeteende och demografiska faktorer.

En omfattande litteraturöversikt gjord av Burton (2014) visar att majoriteten av forskningen som undersöker sambandet mellan ålder och miljöbeteende stöder uppfattningen om att unga jordbrukare är mer troliga att förbinda sig till miljöåtgärder än äldre jordbrukare. Trots detta visar översikten att åldern kan vara en osäker faktor. Vissa undersökningar kunde inte påvisa några skillnader mellan unga och äldre jordbrukare vad gäller anslutningsgrad till miljöprogram, medan andra till och med fann stöd för att unga jordbrukare skulle vara mindre benägna än äldre jordbrukare att delta i miljöprogram som

en följd av de ungas entusiasm över intensiva jordbruksmetoder. I litteraturen kan man se flera rimliga kausala samband mellan ålder och deltagande i miljöprogram. Ett är att jordbrukarens ålder reflekterar det sociala sammanhang som hen växt upp i. Unga jordbrukare har växt upp i en tid av ökad miljömedvetenhet och oro för klimatet vilket kan leda till att de visar ökad miljömedvetenhet och agerar enligt det. Ett annat är att ålder påverkar både fysisk och mental effektivitet vilket i sin tur påverkar beslutsprocessen på gården. Det finns undersökningar som stöder hypotesen att äldre jordbrukare därför deltar i miljöprogram som involverar extensiv markanvändning. Burton anser att de inkonsekventa resultaten tyder på svårigheter att förstå den komplexa och ibland motsägelsefulla naturen som de kausala sambanden kopplade till demografiska variabler har. (Burton 2014.)

Mann (2005) jämför utbud och efterfrågan av djurens välfärd med utbud och efterfrågan på miljöåtgärder. Jordbrukarnas utbud av djurens välfärd följer till stor del samma mönster som utbudet av miljöåtgärder. Storlek på gården, ålder, utbildning, familjestorlek, och kapitalintensitet är variabler som påverkar hur villig man är att satsa på djurens välfärd. Tidigare forskning har visat att unga jordbrukare är mindre motvilliga att ansluta sig till program som stöder djurens välfärd. Också Manns forskning visade att både ålder och utbildning påverkar deltagandet positivt. Unga, yrkeskunniga jordbrukare var den grupp som hade störst sannolikhet för deltagande.

För att kunna granska interventionslogiken för unga jordbrukare bör man förstå hur politiken är uppbyggd och hur den politiska processen fungerar. Detta går igenom i följande kapitel.

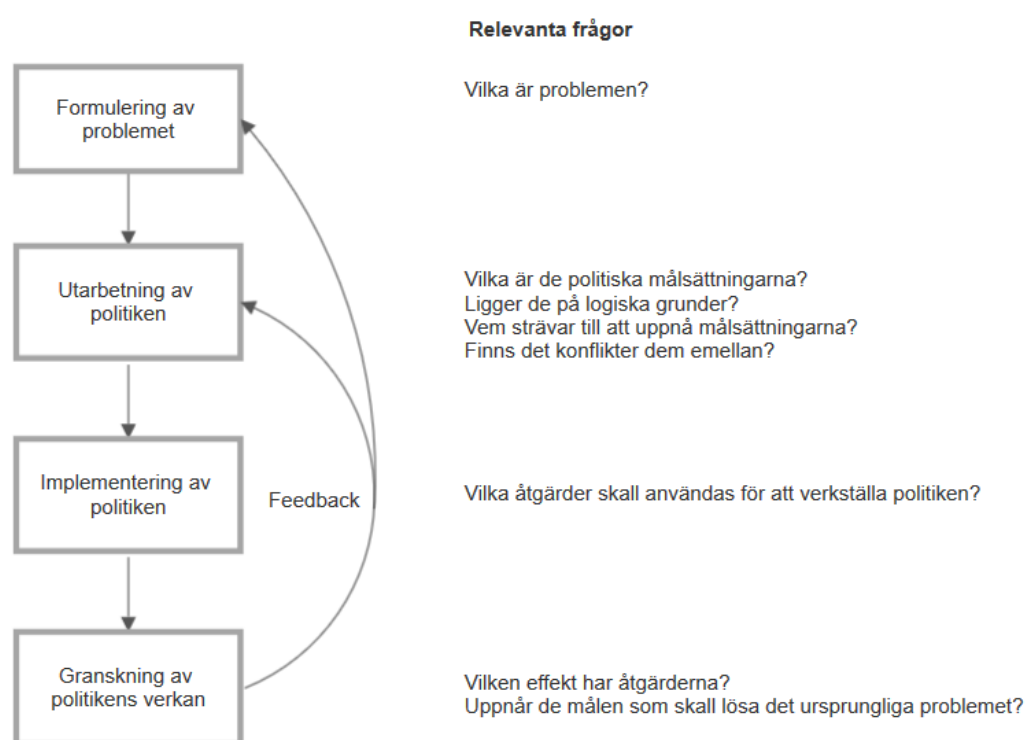
### 3 Den politiska processen

#### 3.1 Definition av begreppet politisk process

Politik är svårt att definiera och behandla som ett specifikt konkret fenomen konstaterar Hill (2013, 32–34). Det är också svårt att bestämma ett särskilt tillfälle då politik sker. Ett invecklat nätverk av beslut, som oftast tas under en lång tidsperiod, kan tillsammans sätta igång en politisk process, som i sig består av en mängd beslut tillsammans. Politiken ändrar efter hand och den politiska processen är snarare dynamisk än statisk, vilket kännetecknas av föränderliga målbilder och ständig återkoppling som ändrar på de ursprungliga besluten. I dagens värld kan vi sällan se en helt ny politik och analysera den, utan politiken är ofta en förändring av redan existerande handlingsprogram. Även om politiken försöker hantera ett nytt problem så måste man agera i ett från tidigare trångt politiskt rum där de politiska processerna påverkar och påverkas av varandra. Politisk aktivitet handlar därför ofta om att häva politik eller att bestämma en fortsättning på den. Som en naturlig följd av detta handlar också studiet av politik ibland om att analysera icke-beslut, det vill säga att politiken strävar till att bevara status quo. Slutligen kan man konstatera att politik även kan vara ett mönster av handlingar som inte föregås av några beslut, utan vilka är biprodukter av implementeringen av andra politiska åtgärder som har helt andra mål än den aktuella politiken ifråga. (Hill 2013, 32–34.)

Ordet politik innebär i den här kontexten, alltså då vi studerar EU:s gemensamma jordbrukspolitik, att offentliga myndigheter försöker påverka omständigheterna eller utfallet av händelser. Detta innebär inte en lista på olika slags politiska åtgärder, så som till exempel allmänt hektarstöd till jordbrukare, investeringsstöd eller lagstiftning om bevarandet av jordbrukslandskap, vilka endast är verktyg som verkställer politiken. Istället kan vi se politiken som en process som går att dela in i olika steg, där det ena leder till det andra i en logisk följd och målet är att handskas med de problem som vårt samhälle konfronteras med. Vi kan dela in den politiska processen i fyra grundläggande steg: formulering av problemet, utarbetning av politiken, implementering av politiken och granskning av politikens verkan (figur 4). Till vart och ett av dessa fyra steg kan vi koppla

en motsvarande grundläggande fråga: 1. Vilket är problemet som skapar ett behov av politik? 2. Vad försöker politiken uppnå för att helt eller delvis lösa problemet? 3. Vilka mekanismer eller instrument används för att uppnå målet? 4. Hur framgångsrikt fungerar den valda mekanismen i förhållande till det problem som startade den politiska processen? Ofta är det svårt att analysera politiken utgående från nämnda modell, eftersom politiker inte alltid har tydliga mål och ibland använder resurser på irrationella sätt, men för att analysera EU:s gemensamma jordbrukspolitik kan den vara användbar. (Hill 2012, 2.)



FIGUR 4. Den politiska processen (Hill 2012, 3).

### 3.2 Formulering av ett politiskt problem

Enligt Hill (2012, 3–4) är det första steget i den politiska processen att formulera ett problem som kräver offentlig inblandning. Man måste först upptäcka en svårighet av något slag och ibland är denna alldeles uppenbar, som till exempel då ett land drabbas av hungersnöd, men i de flesta fall är problemet mer diffust. De grundläggande politiska

problemen är ofta en följd av marknadsmisslyckanden som måste korrigeras. Detta gäller också för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

I EU-länderna styrs marknaden främst av utbud och efterfrågan, även om man på marknaden för jordbruksprodukter har en lång historia av offentlig inblandning. Den fria marknaden är inte i alla lägen den bästa vägen att lösa ekonomiska problem och då systemet misslyckas finns det orsak för korrigering för att nå ett bättre resultat för välfärden och samhället som helhet. Marknadsmekanismerna har svårt att ta i beaktande så kallade externa effekter som är produkter av produktion eller konsumtion, men som bara är indirekta effekter av producenten eller konsumentens beslut. Vissa externa effekter är positiva, till exempel vackra jordbrukslandskap som gynnar turismen och är en följd av matproduktion, medan andra är negativa som då användningen av växtskyddsmedel dödar nyttiga insekter även om det egentliga syftet är att förhindra att grödorna bli uppätta av skadeinsekter. (Hill 2012, 4–5.)

Asymmetrisk information innebär att två sidor som ingår eller ämnar ingå ett avtal har tillgång till olika information. Efterfrågan på en marknad grundar sig direkt eller indirekt på konsumenternas konsumtionsmönster, men köpbesluten är inte alltid de bästa om man ser dem ur hela samhällets synvinkel. Ett beskrivande exempel är då konsumenten gör val som gynnar hen mest, men samhället vill att besluten skall gynna en hållbar utveckling och att framtida generationer skall tas i beaktande i dagens konsumtionsbeslut. (Hill 2012, 6.) Asymmetrisk information finns också mellan jordbrukare och de som gör upp de politiska programmen. Till exempel har jordbrukare bättre information om hur miljöskyddande åtgärder påverkar den enskilda jordbrukarens ekonomi, medan staten är bättre informerad om vilka miljöskyddsbehov det finns i området. (OECD 2017, 59.)

Monopol och karteller räknas som marknadsmisslyckanden och EU:s politik strävar till att skydda den fria marknaden. Unionen har en sträng konkurrenslagstiftning och om man bryter mot dessa lagar är bestraffningen sträng och man kan till och med hamna i fängelse. (EU 2020.)

Världen vi lever i är dynamisk och i ständig förändring. Marknaderna reagerar på signaler och anpassar sig oftast till dessa förändringar, men det sker sällan utan fördröjning och

kostnader för åtminstone en marknadspart. Detta kallas friktioner i marknadsmekanismerna och kan vara orsak till att det krävs politisk inblandning för att underlätta eller skynda på utvecklingen. (Hill 2012, 6.)

Enligt Hill (2012) finns det ännu en orsak till att det kan behövas en korrigerande av marknaden och det är att den fria marknaden i sig är amoralisk. Marknaden styrs till stor del av köpkraft och tar inte etiska eller moraliska synpunkter i beaktande. Som exempel kan vi ta utbildning som i ett helt fritt marknadssystem inte skulle vara tillgänglig i stor utsträckning för samhällets fattiga, vilka i slutänden skulle bli exkluderade från allt en god utbildning kan ge. I ett demokratiskt samhälle kan politiker, om de har samhällets stöd i frågan, påverka så att inte bara marknaden styr.

Med ovanstående källor till problem kan vi identifiera tre huvudsakliga motiveringar för politisk aktivitet som försöker förändra situationen. Den första är effektivitet vilket innebär att såväl marknadsprodukter som icke-marknadsprodukter ökar i relation till hur mycket resurser som används. Den andra är rättvisa som motiverar åtgärder som ökar jämlikheten i vårt samhälle. Den sista är politiskt ekonomiska orsaker vilket innebär att det ibland behövs incitament för att få verksamhetsutövare att ändra på sina handlingsmönster i sådana fall att de själva förlorar på det, men samhället som helhet tjänar på en förändring. (Hill 2012, 8.)

### **3.3 Den politiska agendan**

Efter att man blivit medveten om att det finns ett problem i samhället krävs det insatser innan det påbörjas en politisk process. Politiker måste övertygas om att det är angeläget att hitta en lösning på problemet, till den grad att de är villiga att lyfta det på den politiska agendan. Vad som är angeläget speglar de sociala värden som är viktiga vid en specifik tidpunkt i samhället och de sociala värdena kan variera bland olika grupper. Till exempel skiljer sig ofta synen på utnyttjande av jordbruksmark mellan de som är markägare och de som inte är det. Vad som bör prioriteras då man skall fördela samhällets resurser ändras också efterhand och som ett extremt exempel kan nämnas skillnader i prioriteringar i fredstid och krigstid. (Hill 2012, 8–9.) Kuhmonen (2018) har genom empirisk analys av

politiska dokument granskat vilka problem som legat till grund för GJP under olika tidsperioder. Själva utformningen och utkomsten av politiken har under den senaste tiden blivit det övervägande stora problemet inom GJP, medan övriga dimensioner såsom gårdar, konsumenter, regioner, marknader och miljöfrågor har minskat i omfång. Det ser ut som om utformning och utkomst av politiken kan bli mål för stora politiska reformer.

Enligt Swinnen (2015, 444–445 ) avgörs den politiska agendan inte endast av folkvalda politiker, utan den påverkas av vad man kallar det politiska nätverket. Traditionellt brukar jordbrukspolitiken fokusera på tre slags aktörer: producenter, konsumenter och skattebetalare. Denna indelning är användbar då man talar om ekonomiska effekter och politiska aspekter, men då man skall analysera specifika politiska beslut är det bättre att utöka det politiska nätverket. Då kan man inkludera politiker, byråkrater och de grupper som försöker ge råd och påverka dem. När det gäller EU:s gemensamma jordbrukspolitik är det till stor del Europeiska kommissionen, Europaparlamentets utskott för jordbruk och landsbygds utveckling (COMAGRI) samt Rådet för jordbruk och fiske (AGRIFISH) som sätter den politiska agendan. (Swinnen 2015, 444–445.)

Även om det finns intresse att lösa ett politiskt problem är det inte alltid ekonomiskt lönsamt att agera. För att det skall vara lönsamt krävs det att marginalnyttan för samhället är större än marginalkostnaderna. Att definiera nyttan för en politisk åtgärd kan vara väldigt svårt och orsakar därför problem då man vill finna den optimala nivån för hur mycket resurser man skall använda. Till exempel är det svårt att avgöra det monetära värdet för en attraktiv landsbygd och sedan jämföra det med värdet av en oattraktiv landsbygd, även om det finns vissa tekniker för att räkna ut de monetära värdena. (Hill 2012, 11.)

### **3.4 Utarbetning av politiken**

Följande skede i den politiska processen är att utarbeta politiken och bestämma vilka åtgärder man skall ta till för att lösa problemet. Det avgörande steget är då man fastställer vilka målen är som man skall uppnå genom offentlig intervention och som sedan bidrar till att problemet får en lösning. (Hill 2012, 12.)



OECD (2007, 43) Lyfter fram att praktiska val bör göras för att de politiska syftena skall omvandlas till operativa mål som kan övervakas. Dessa val formas av den analys man först gör av den aktuella situationen, vilket kräver att man samlar information och analyserar den innan några beslut görs. Då det handlar om externa effekter och kollektiva nyttigheter kan det vara svårt att veta vilken information som behövs och om det saknas information måste man även utvärdera risker och osäkerheter. I allmänhet är det väldigt komplicerat att definiera målen för politiken och processen måste föregås av ett gediget arbete med att ta fram all information och kunskap som redan existerar rörande ämnet.

Målen formar en hierarki där de högsta målsättningarna är allmänna, men går att bryta ner till mer specifika målsättningar på lägre nivå. I hierarkin för EU:s gemensamma jordbrukspolitik kan vi allra högst upp se breda mål som gäller bland annat ekonomisk tillväxt, ekonomisk stabilitet, miljöskydd och jämlik tillgång på mat. När vi går lägre ner i hierarkin ser vi mål som mat av god kvalitet, tillräckliga mängder mat och högre jordbrukarinkomst. På den lägsta nivån kan vi se specifika målsättningar så som högre spannmålspris och incitament för gamla jordbrukare att gå i pension. Alla program inom GJP har sina egna delmål som bidrar till de huvudmål som politiken som helhet strävar till. (Hill 2012, 13.)

På vilken politisk nivå besluten tas och målen sätts upp beror på flera faktorer, bland annat området för reglering och strukturen på de administrerande institutionerna. I de flesta länder utarbetas, implementeras och finansieras jordbrukspolitiken på nationell nivå, men många jordbruksprodukter som inte är handelsvaror (bland annat tillgång till natur, rekreation och kulturvärden) är lokala allmänna egendomar som har en stor inverkan på ett relativt litet geografiskt område. Trots problemets lokala karaktär krävs det ändå koordinering från högre administrationsnivå för att uppnå koherens, optimera synergier och se till att det inte finns målsättningar som står i konflikt med varandra. (OECD 2007, 45–46.)

Enligt Hill (2012, 15) är det väldigt viktigt att målen är både tydliga och möjliga att testa så att man kan mäta hur bra politiken lyckas uppnå dem. GJP har kritiserats för att man inte ändrat sina målsättningar i den takt som omvärlden förändrats. Många av de problem vi har idag grundar sig på att målsättningen som var avgörande i efterkrigstida Europa,

d.v.s. att öka matproduktionen, inte ändrades under de efterföljande årtiondena och på så sätt har politiken skapat nya problem istället för att lösa de aktuella utmaningarna. Ett annat problem med GJP är att många av målen inte är mätbara. Ett av de främsta målen som är att ”tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard” är inte kvantifierat eftersom man varken har fastställt vilka som ingår i jordbruksbefolkningen eller vad som menas med en skälig levnadsstandard. (Hill 2012, 15.)

Målbilden för jordbrukspolitiken är väldigt komplex och de olika målen påverkar och påverkas av varandra. Ibland förstärker de varandra, men i värsta fall står de i konflikt trots att man försöker minimera motsättningarna. Konflikter uppstår oftare mellan olika institutioners, till exempel olika ministeriers, målsättningar än inom institutioner där man kan kontrollera hela målbilden. (Hill 2012, 16–17.)

### **3.5 Implementering av politiken**

Implementering av politiska beslut innebär att man genom olika instrument och mekanismer förverkligar de politiska program som man utarbetat för att uppnå de bestämda målen. Programmen och instrumenten är den del av politiken som vanliga människor, förutsatt att åtgärderna är riktade mot dem, känner till och kommer i kontakt med. (Hill 2012, 18.) Interventionsområdet beror på omfattningen av det problem som skall lösas. Det kan begränsas genom att man väljer målgruppen på basis av antalet människor som berörs, geografiskt område, eller kvalitet och kvantitet av det önskade resultatet. (OECD 2007, 43.) Det finns en mängd olika politiska instrument att använda sig av och valet påverkas av totala kostnader, administrativa frågor och politisk acceptans av alternativen. Innan man formger ett politiskt program bör man analysera fördelar och nackdelar med instrumenten för att hitta den allra bästa kombinationen, men detta görs inte alltid. (Hill 2012, 18.)

Enligt Hill (2012) består ett politiskt instrument av insatser (ekonomiska tillgångar, arbetskraft, förvaltningsexpertis) och output som är beroende av programmets målsättningar. OECD (2017) delar in de politiska instrumenten i ekonomiska incitament (antingen positiva eller negativa) samt regleringar. Positiva ekonomiska incitament består

av allt från gränskontroller, marknadsinterventioner och kvantitativa begränsningar som höjer det inhemska priset ovanför världsmarknadspriset till olika stödutbetalningar baserade på produktion, areal och husdjursenheter. Negativa incitament finns främst i formen av skatter på jordbrukets produktionsinsatser. Regleringar gäller närmast miljöskydd, livsmedelssäkerhet och djurens välfärd. (OECD, 2017.)

Oftast kan ett politiskt program inte nå de uppsatta målen med en gång, vilket man kan belysa med ett exempel: ett utbildningsstöd för jordbrukare skall genom att höja utbildningsnivån öka produktiviteten hos jordbruksföretagarna och således bidra till det egentliga målet som är att öka jordbruksinkomsten. Målet kommer ändå inte att vara nått innan jordbruksföretagarna har återvänt till arbetet på gården och hunnit omsätta förvärvad kunskap till praktik. Outputn är utbildade företagare, effekten kan vi se som en möjlig förändring i inkomsten på gårdsnivå och resultatet är den förändring vi kan se på jordbruksnäringens ekonomi som helhet. På kort sikt kan ett politiskt program ha ett delmål i form av output (till exempel antal utbildade jordbruksföretagare) som måste uppnås för att möjliggöra det slutliga resultatet. Härav kan vi konstatera att det finns ett orsakssamband mellan delmål och slutmål liksom mellan output och resultat. (Hill 2012, 19–20.) Det är viktigt att ta i beaktande att olika politiska målsättningar interagerar antingen så att de kompletterar varandra eller står i konflikt. Detta gör att ett politiskt instrument kan påverka flera olika mål samtidigt och ofta så att ett mål påverkas negativt medan ett annat påverkas i rätt riktning. Då man skall implementera politik bör man också ta Tinbergers regel i beaktande som säger att för att uppnå ett visst antal mål bör antalet instrument vara åtminstone lika många som målen (Knudson 2009, 308).

Efter att man valt de politiska instrumenten beslutar man om kostnadsnivån för dem eller hur stränga regleringarna skall vara. Incitamentens nivå kan anpassas i förhållande till bland annat inkomstnivå, produktionsbegränsningar eller region. Vidare kan man lägga ett tak på hur mycket som utbetalas per gård, per hektar eller per djur. Alla politiska instrument går inte att anpassa på detta sätt vilket leder till att man inte kan rikta dem effektivt. Detta betyder att vissa åtgärder som till exempel prisstöd har en inbyggd problematik som gör att de är ineffektiva. (OECD 2007, 47.) Implementering av riktade politiska åtgärder är problematiskt så till vida att det orsakar transaktionskostnader. Detta beror på att man måste samla in information för att kunna bestämma kriterier för de

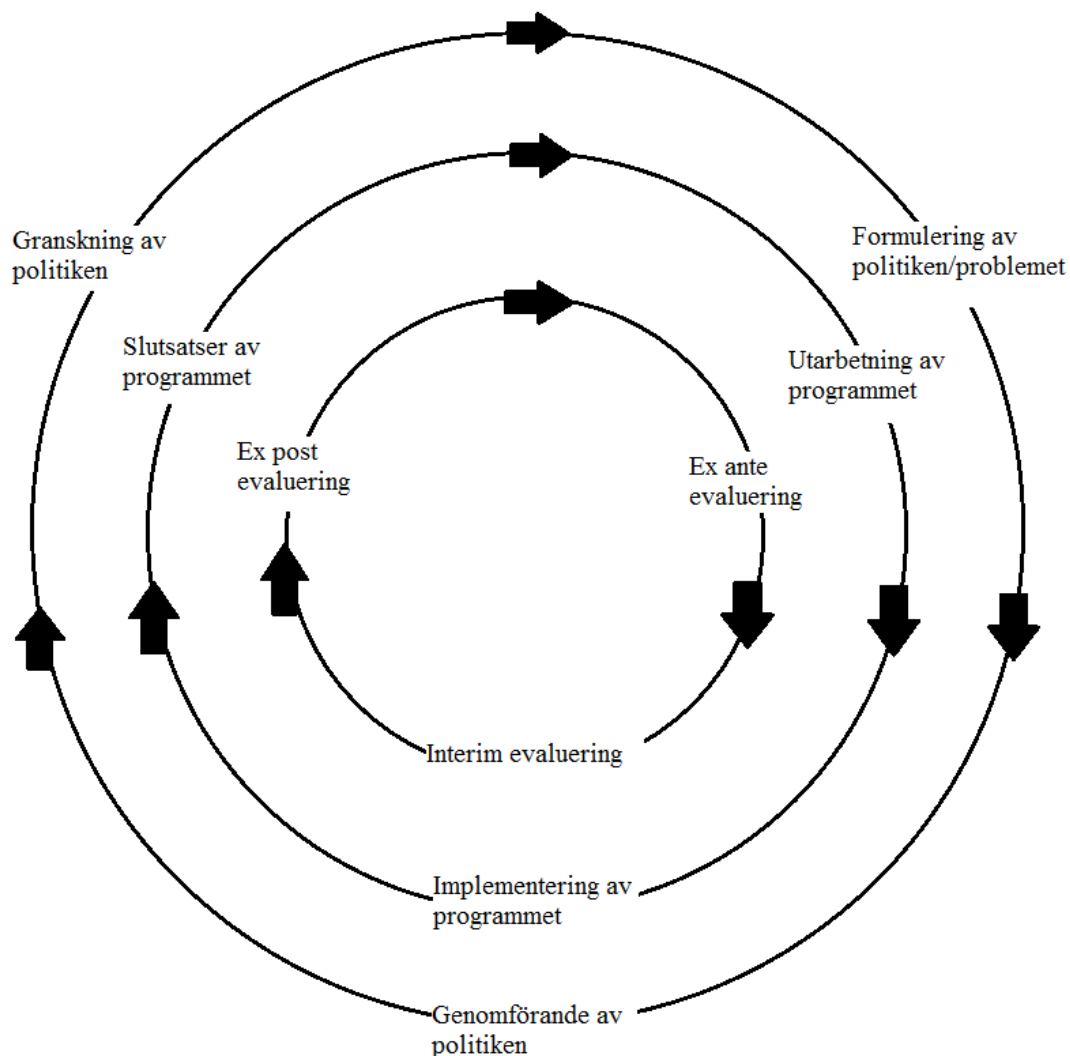
stödberättigade, identifiera vilka jordbrukare som är stödberättigade, övervaka att de uppfyller villkoren och åstadkommer resultat, samt hantera ansökningar. För att hålla nere kostnaderna rekommenderar OECD att man utnyttjar redan existerande institutioner, minskar på antalet myndigheter och administrationsnivåer och istället utvecklar ett gemensamt administrativt nätverk för de olika politiska programmen. Detta skulle inte enbart minska på statens och jordbrukarnas transaktionskostnader utan även göra systemen mer enhetliga och transparenta. (OECD 2007, 48.)

### **3.6 Granskning av politikens verkan**

Processen att bedöma politikens resultat i förhållande till uppsatta mål och använda resurser kallas för evaluering. Evalueringen är en del av en mer omfattande utvärderingsprocess som går parallellt med den politiska processen. Evaluering innebär att man utgående från objektivt datamaterial som beskriver hur instrumenten presterat gör en mer eller mindre subjektiv bedömning. De resultat man får från en evaluering används sedan av beslutsfattare och de som utarbetar politiska program för att förbättra politiken i framtiden och lära sig mer om hur instrumenten fungerar. I slutändan måste den som evaluerar politiken också kunna svara på om nyttan med det politiska programmet är större än de kostnader som det orsakat samhället. (Hill 2012, 22–24.) Det är viktigt att man också tar med transaktionskostnaderna då man jämför nytta med kostnad. Evalueringskriterier är ofta inkluderade i lagstiftningen och baserar sig på anslutningsgrad och använda medel. En bra evaluering bör också innehålla på förhand valda prestationsindikatorer. (OECD 2007, 56.)

Enligt Europeiska kommissionen (2013, 8) kan man också se den politiska processen och dess tidslinje som en politisk livscykel och se utvärderingen som en parallell cyklisk process (figur 5). Om den politiska processen består av problemformulering, utarbetning och implementering av politiken så följer utvärderingen denna cykel i stegen ex ante-, interim- och ex post-evaluering. Det finns tre olika tidscykler som är viktiga att hålla reda på för de som utvärderar politiken. Först och främst utvärderingscykeln, för det andra det politiska programmets cykel som i sig skapar behovet av utvärdering och till sist den politiska cykeln som både formar programmen och således också utvärderingen. Den

politiska cykeln är i allmänhet längre än programcykeln. (Europeiska kommissionen 2013, 8.)



FIGUR 5. Politik-, program- och evalueringscyklerna (Europeiska kommissionen 2013, 8).

Det finns flera problemområden då det handlar om evaluering. Ett av dem är att få fram lämpligt data för såväl insatser, output och resultat så att man kan göra tillförlitliga bedömningar. Man måste även klara av att ta i beaktande vad som hade hänt om man inte hade skridit till några politiska åtgärder överhuvudtaget, samt få fram en situation som man kan jämföra med, till exempel situationen i ett annat land eller hur det var innan politiken implementerades (en så kallad baslinje). (Hill 2012, 24–25.)

## **4 Att utvärdera politik**

### **4.1 Utvärdering som en process**

Olika författare och institutioner använder olika ord för att förklara samma sak och det finns inget standardiserat språkbruk då det gäller utvärdering av politik. Man kan lätt blanda ihop ord som bedömning, utvärdering och evaluering eller använda dem som synonymer. I det här magisterarbetet går jag enligt de definitioner som Hill (2012) använder. Utvärdering är en process som är en integrerad del av politiken och de program som politiken implementeras genom. Utvärderingen börjar innan implementeringen, fortsätter som övervakning under programmets gång och fortsätter sedan efter att programmet genomförts genom evaluering och återkoppling. Hill (2012) använder förkortningen ROAMEF för att visa utvärderingens olika steg, vilket på engelska står för rationale, objectives, appraisal, monitoring, evaluation och feedback (fritt översatt till logisk grund, målsättningar, bedömning, uppföljning, evaluering och återkoppling). Dessa steg i utvärderingsprocessen går parallellt med den politiska processen som jag beskrivit ovan. De två sista stegen, evaluering och feedback kan man även se som det sista steget i den politiska processen. (Hill 2012, 235–236.)

#### **4.1.1 Att granska politikens logiska grund och mål**

Enligt Hill (2012) är utvärderingens mest avgörande steg då man ifrågasätter de antaganden som ligger som logisk grund för politiken och dess målsättningar. Om dessa antaganden är falska så har man antagligen slösat med samhällets resurser i onödan. Utvärderaren måste ställa frågor som varför politiken eller programmet existerar? Vad skall interventionerna åstadkomma? Vilka antaganden ligger till grund för åtgärderna? Och är åtgärderna anpassade till andra politiska mål så att de inte står i konflikt? I det här skedet av utvärderingen bör man också utreda vilka indikatorer som kommer att lämpa sig för att mäta hur väl man lyckas med politiken. Utvärderaren vill se hur hierarkin för målen är uppbyggd och granska den för att se om målsättningar på lägre nivå stöder

målsättningar på högre nivå så att inga inkonsekvenser finns. Om hierarkin är välplanerad kan man även hitta synergier med hierarkierna för andra politiska målbilder. I allmänhet är målen högst upp i hierarkin så breda att de inte är direkt mätbara, medan målen lägre ner är kvantifierbara och möjliga att testa. Hur väl man lyckas med målen på högre nivå beror på orsak och verkan som flödar uppåt från de lägre nivåerna. (Hill 2012, 238–239.)

#### **4.1.2 Förhandsbedömning**

Den del av utvärderingsprocessen som kallas förhandsbedömning görs *ex ante*, det vill säga att man ser framåt innan verksamheten påbörjats. Man jämför olika politiska instrument med varandra och ser bland annat vilka som ger störst nytta med lägst kostnader. Andra viktiga aspekter då man jämför instrument är att de skall vara praktiskt genomförbara och att de skall vara så pass attraktiva att de faktiskt anammas av de stödberättigade. I dagens läge är *ex ante*-bedömningar ett formellt krav då man gör upp landsbygdsutvecklingsprogram under pelare 2 i GJP. (Hill 2012, 242–243.) Swinnen (2015) anser att den förra GJP-reformen förde med sig en aldrig tidigare upplevd flexibilitet för medlemsländerna. De fick själva besluta om vilka av de frivilliga direkta stöden de ville aktivera, om fördelningen av de finansiella resurserna mellan de direkta stöden (förutom de som var öronmärkta för förgröningsåtgärder), samt om kriterierna som gårdarna måste uppfylla för att få lyfta direkta stöd och resursfördelningen mellan de två pelarna. Flexibiliteten gjorde det svårt att på förhand utvärdera vilka effekter åtgärderna skulle få. (Swinnen 2015, 46–47.)

#### **4.1.3 Övervakning**

Övervakning betyder enligt EU:s lexikon den fortgående uppgiften att utvärdera information och systematiskt inventera budgeterade medel och finansierad verksamhet. Huvudsyftet med övervakningen är att visa på framsteg i genomförandet av politiken. (OECD 2017, 16.) Enligt Hill (2012) är den primära meningen med övervakning att samla in stora mängder data som man sedan använder vid följande steg som är evaluerings, men övervakningen har också andra syften. Genom övervakning märker man snabbt om ett politiskt instrument inte alls fungerar, t.ex. för att det är för svårt att administrera.

Övervakningen ger också en möjlighet att rätta till små fel i politikens design under den tid som politiken implementeras.

#### **4.1.4 Evaluering**

Ordet evaluering används ofta allmänt då man menar utvärdering, men har en specifik mening då man ser det som en del av utvärderingsprocessen. Evaluering innebär de aktiviteter man utför för att mäta effekt, effektivitet och ekonomi för de politiska programmen efter att de genomförts (ex post). De tre E:na; effekt, effektivitet och ekonomi är ledorden vid en evaluering. Först undersöker man om den politiska åtgärden haft någon som helst effekt, för om den inte haft det är det onödigt att gå vidare i evalueringen. Då man undersöker åtgärdens effektivitet granskar man värdet på effekten jämfört med kostnaderna och då man undersöker åtgärdens ekonomi tar man reda på om man kunde ha uppnått samma effekt på ett mer förmånligt sätt. (Hill 2012, 243–244.) För att framgångsrikt kunna kommunicera hur ett politiskt program har presterat krävs det att man använder sig av indikatorer i evalueringen (Europeiska kommissionen 2013, 87).

Evalsed är en nätbaserad resurs som ger vägledning då man skall evaluera socio-ekonomisk utveckling och är speciellt utarbetad för evaluering av EU:s kohesionspolitik. Resursen kan även användas för annan evaluering och ger riktlinjer för både ex ante, interim och ex post-evaluering. (Europeiska kommissionen 2013, 1–3.) Om man ser på GJP under hela dess historia så har de politiska problemen till över 80 % varit av socio-ekonomisk karaktär (Kuhmonen 2018, 859). Resursen kan ge värdefull vägledning då man utvärderar stöden till unga jordbrukare.

## **4.2 Indikatorer**

En indikator är ett mått på uppnådd målsättning, allokerad resurs, erhållen effekt, kvalitet eller en kontextvariabel. En indikator skapar kvantifierad information som hjälper vid kommunikation, förhandling eller beslutsfattande som rör offentliga interventioner. För att en indikator skall vara användbar krävs det att den är tätt sammanlänkad med ett politiskt mål. Den bör också mätas regelbundet och grunda sig på tillförlitligt data. I



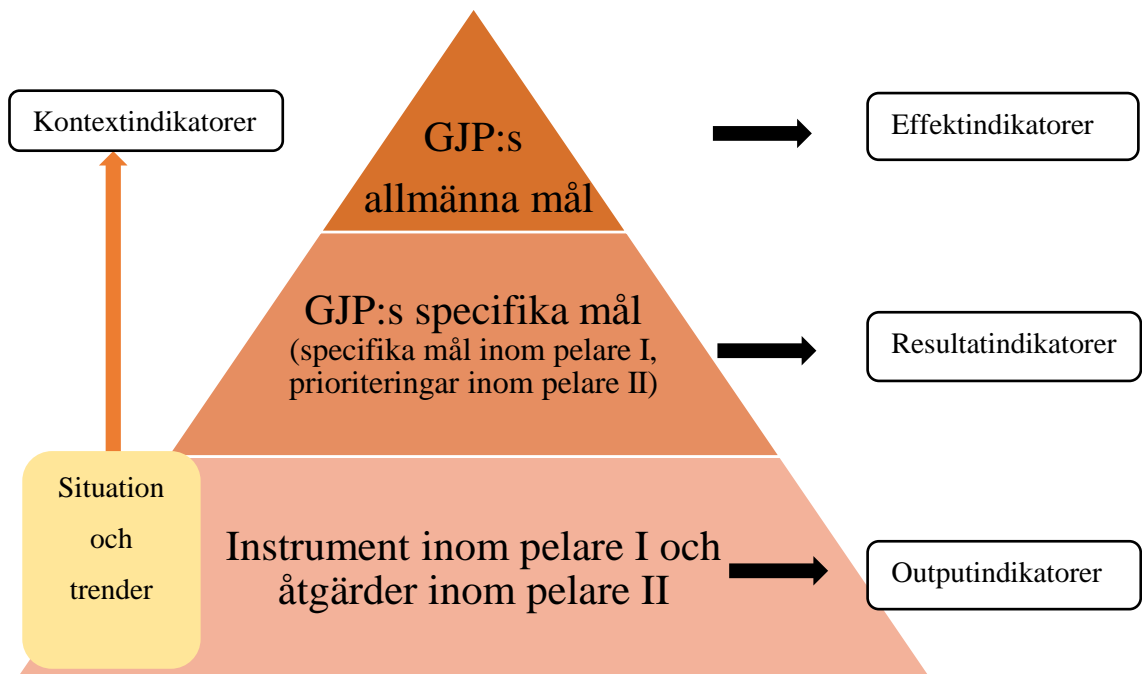
utvärderingsprocessen kan indikatorer användas vid flera olika tillfällen, men de kommer oftast i användning i de skeden där målen är klart och tydligt uttryckta. Man kan till exempel analysera indikatorer för att hitta stöd för en åtgärd eller använda indikatorer för att jämföra insats och utkomst och således mäta effektivitet. Man kan också använda indikatorer för att jämföra förväntat och uppnått resultat eller jämföra insats och effekt för att mäta mervärdet som politiken skapat. (Europeiska kommissionen 2013, 84–86.)

Då man skall välja indikatorer är det viktigt att man inte väljer för många, även om man gärna vill mäta så mycket som möjligt. Användningen av för många indikatorer orsakar ett hav av data som beslutsfattare och övriga involverade har svårt att behandla, så man bör istället ta fram några få, men effektiva och välvalda indikatorer. Att använda indikatorer kan också skapa oönskade effekter om beslutsfattarna ser det som ett självändamål att få politiken att se högpresterande ut utgående från indikatorerna, men metoderna är tveksamma och leder till att helheten lider. Det är viktigt att komma ihåg, speciellt för den som utvärderar, att indikatorer inte berättar allt om hur politiska åtgärder presterar utan endast är ett hjälpmedel för evaluering. Det är en grundlig evaluering som har förmågan att förklara varför och hur någonting sker i samhället. (Europeiska kommissionen 2013, 87–88.)

Under den nuvarande jordbrukspolitiken, GJP 2014–2020, använder man indikatorer av olika slag för olika ändamål (figur 6). Den första typens indikatorer är så kallade kontextindikatorer som ger en bild av den miljö som det politiska programmet verkar i. Inom jordbrukspolitiken beskriver kontextindikatorerna allmän information som är relevant för politiken så som mängden jordbruksmark eller lantbrukarnas medelålder. (Europeiska kommissionen 2019.)

En annan typ av indikatorer är outputindikatorer, vilka representerar utkomsten från det politiska programmet, d.v.s. allting som man erhållit i utbyte mot offentliga utgifter (Europeiska kommissionen 2013, 86). Outputindikatorerna i GJP 2014–2020 berättar till exempel hur många personer som lyfter GJP inkomststöd eller hur mycket pengar man betalar i investeringsstöd inom ramen för EU:s landsbygdsutveckling (Europeiska kommissionen 2019).

Resultatindikatorer skall visa förändringar i det som programmen försöker bidra till. Resultatindikatorerna för inkomststödet mäter de direkta effekterna av GJP-interventionerna, så som hur stor andel av jordbrukarinkomsten som kommer från inkomststödet. Effektindikatorer mäter effekten av politiska åtgärder på lång sikt. (Europeiska kommissionen 2019.) Inom vissa av EU:s politiska program har man slutat med användningen av effektindikatorer eftersom man anser att en långsiktig effekt inte kan påvisas genom att granska indikatorer, utan att det behövs en mer ingående evaluering (Europeiska kommissionen 2013, 86).



FIGUR 6. Rangordnade indikatorer i CMEF (Europeiska unionen 2015, 14)

Europeiska revisionsrätten (2017) har kritiserat de indikatorer som just nu används för att utvärdera EU:s stöd till unga jordbrukare och de anser att CMEF-indikatorerna inte gör det möjligt att bedöma om åtgärderna uppfyller målen. CMEF är den gemensamma övervaknings- och utvärderingsram som omfattar hela EU. Under programperioden 2007–2013 användes den för landsbygdsutveckling och för nuvarande programperiod 2014–2020 omfattar den bägge pelarna inom GJP. De indikatorer som direkt berör unga jordbrukare finns samlade i en tabell (bilaga1)

Den kommande gemensamma jordbrukspolitiken skall uppfylla krav på förenkling, resultatorientering och en effektiv, ändamålsenlig politik. Den nya modellen för utvärdering kommer att följa fem principer. Den första principen är att kontextindikatorerna även i fortsättningen är viktiga, eftersom de reflekterar de allmänna utvecklingsriktningarna inom ekonomin, miljön och samhället. Kontextindikatorerna har dessutom sannolikt en inverkan på politikens prestation. Den andra principen är att man har en mer målinriktad uppsättning av indikatorer, vilka så bra som möjligt skall visa om den intervention som stöds bidrar till att man uppnår det utsatta målet för politiken. Den tredje principen är att man på lång sikt utvärderar politikens övergripande prestation med hjälp av effektindikatorer och på kort sikt (årligen) utvärderar politiken med en förteckning över resultatindikatorer som grund. Den fjärde principen är att man fortsättningsvis kommer att använda outputindikatorer som kopplar samman utgifterna med resultatet av politikens genomförande och den femte och sista principen innebär att man kan förstärka tillförlitligheten hos indikatorerna med hjälp av synergieffekter mellan statistiska och administrativa uppgifter. (Europeiska kommissionen 2018b, 11.)

För tillfället följer man upp andelen unga jordbrukare i såväl Finland som på EU-nivå med kontextindikatorn C.23 Jordbrukarnas åldersstruktur. Den här indikatorn visar dels den totala mängden jordbrukare inom olika ålderskategorier, men också hur många procent av jordbrukarna som är yngre än 35 år. Därutöver visar indikatorn förhållandet mellan unga jordbrukare (under 35 år) och jordbrukare som är 55 år eller äldre. Definitionen av jordbrukare (på engelska: farm manager) är den person som är ansvarig för de dagliga kassaströmmarna och det dagliga arbetet på gården. Data hämtas från lantbrukets strukturundersökning. (Europeiska kommissionen 2018d, 28.)

## 5 Material och metoder

Den första frågeställningen, ”är åldersstrukturen för jordbrukarna i Finland snedvriden?”, har jag undersökt med hjälp av aggregerade data från Eurostat, Naturresursinstitutet och Statistikcentralen. Resultaten diskuteras med stöd av aktuell akademisk litteratur.

Naturresursinstitutet är ett tvärvetenskapligt forskningsinstitut med samlad expertis inom förnybara naturresurser och ansvarsfull livsmedelsproduktion. Även vissa lagstadgade myndighetsuppgifter hör till Naturresursinstitutet, till exempel att producera Finlands officiella statistik om mat och naturresurser. Statistiken används bland annat som ett stöd för jord- och skogsbrukspolitiken. (Naturresursinstitutet 2020.) Till den statistik som Naturresursinstitutet har som uppgift att samla in hör Lantbrukets strukturundersökning. Detta datamaterial innehåller information om gårdarnas antal, ägarform, produktionsinriktning, jorddisponering, växtodling, husdjursproduktion, jordbrukare och annan arbetskraft på gårdarna, använd arbetstid för jordbruksarbete, arbete utanför gårdarna, övrig företagsverksamhet på gårdarna, ekoproduktion, gårdarnas maskiner och anordningar, gödselstäder samt areal som bevattnas. (Statistikcentralen 2015.)

Som grund för statistiken använder Naturresursinstitutet (2015) registret för jordbruks- och trädgårdsföretag, till vilket man varje år samlar information från de gårdar i Finland som utövar jordbruk eller trädgårdsodling och vars ekonomiska storlek är minst 2000 euro. Största delen av detta innehåll består av information som samlas in i samband med att odlarna är i kontakt med landsbygdsförvaltningen. Innehållet kompletteras med data från andra frågeformulär samt med data som Naturresursinstitutet samlar in med en riktad enkät till ifrågavarande företag för att hålla registret uppdaterat. En del av statistiken publiceras varje år i februari, medan en mer omfattande publikation ges ut med 2–3 års mellanrum. Lantbrukets strukturundersökning är jämförbar med övrig statistik över lantbrukets och trädgårdsföretagens struktur i det europeiska ekonomiska ekonomiområdet. (Naturresursinstitutet 2015.) Den statistik som Eurostat publicerar beträffande ämnet erhålls av Naturresursinstitutet och grundar sig således på samma siffror.

Eurostat publicerar Lantbrukets strukturundersökning i syfte att tillhandahålla tillförlitligt data med jämna intervaller för att man skall kunna bedöma lantbrukssituationen inom EU, övervaka trender och förändringar inom strukturen för gårdarna i EU och behandla, evaluera och utarbeta EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Vart tionde år publiceras en heltäckande undersökning och däremellan, med 2–3 års intervaller, publiceras en undersökning i mindre format. (Eurostat 2020a.)

Orsaken till att jag använt data från såväl Naturresursinstitutet som Eurostat även om materialet i grunden är det samma, är att statistikmyndigheterna presenterar det på olika sätt. Framförallt publicerar Naturresursinstitutet data där jordbrukarnas ålder är indelad i flera klasser än vad man delat in Eurostats data i (tabell 1), vilket gör att materialet lättare går att anpassa så att det är mer jämförbart med andra vetenskapliga studier. Eurostat å sin sida har publicerat mer omfattande statistik som de delat in enligt jordbrukarens åldersklass, t.ex. data gällande gårdarnas storlek, men deras klassindelning är väldigt grov trots att man från och med 2016 spjälkat upp klassen 35–44 år i två klasser.

TABELL 1. Jämförelse av olika indelning av jordbrukarnas ålder i klasser som används av Naturresursinstitutet (Finlands officiella statistik 2020b) och Eurostat (2020b).

Naturresursinstitutet	Eurostat
≤ 24	≤ 24
25-29	25-34
30-34	35-39
35-39	40-44
40-44	45-54
45-49	55-64
50-54	≥ 65
55-59	
60-64	
65-69	
≥ 70	

För att besvara den andra frågeställningen, huruvida det finns en interventionslogik mellan åtgärden att betala ut stöd till unga jordbrukare i Finland och EU:s gemensamma

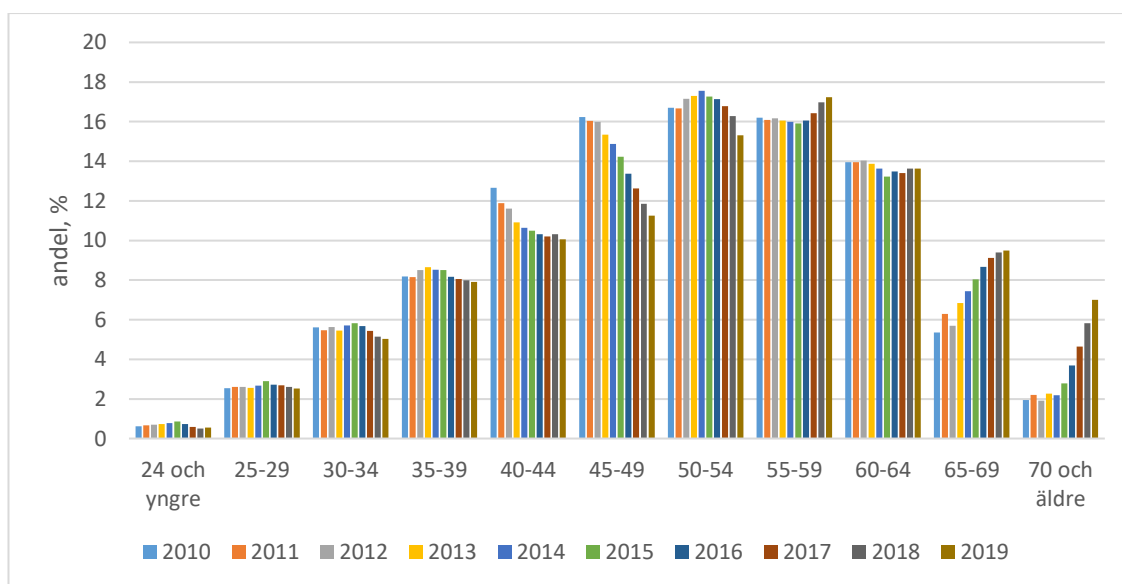
målsättningar för kommande stödperiod eller inte, har jag inte lyckats få tag på det datamaterial jag hade önskat. Studien var tänkt att göra med statistisk analys av gårdsvist, anonymiserat data, där åldern på gårdens ägare eller driftsledare framkommer. Istället görs analysen på basen av aggregerade data, vilket inte medger någon djupare analys. Det aggregerade data som finns att tillgå kommer från Eurostats databas för Lantbrukets strukturundersökning och Livsmedelsverket i Finland. Livsmedelsverket som svarar för användningen av medlen i Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling i Finland, fungerar som EU:s utbetalande organ och har hand om verkställigheten av EU-stöd och nationella stöd, det vill säga jordbrukarstöd, projekt-, företags- och strukturstöd samt marknadsstöd (Livsmedelsverket 2020). Således kunde Livsmedelsverket bistå med en rapport för hur många gårdar som förbundit sig till gårdsspecifika åtgärder samt skiftesspecifika åtgärder inom ramen för miljöersättningsprogrammet i september 2019, indelade i tre ålderskategorier enligt gårdens primära jordbrukare.

Stora mängder data brukar sammanfattas och reduceras för att göra det enklare att läsa och det finns olika metoder för att sammanfatta och presentera numeriska data. Ofta beskriver man median, medelvärde och spridningsmått och presenterar aggregerade data i text, tabeller och diagram. (Naturvårdsverket 2019.) Eftersom jag inte har tillgång till ursprungligt data utan endast aggregerade data, kan jag endast kombinera olika dataset, presentera dem i olika format och tolka resultaten.

## 6 Resultat

### 6.1 Åldersstruktur

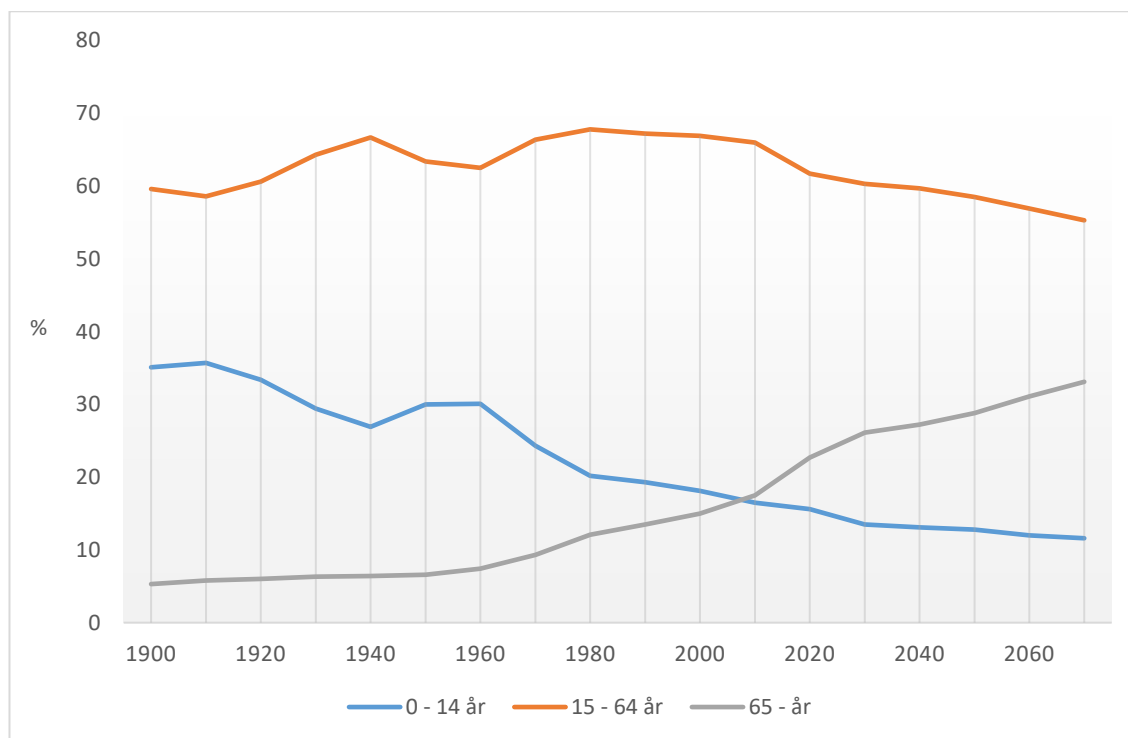
Om man granskar antalet jordbrukare på gårdar i privat ägoförhållande år 2019 så var de flesta jordbrukare (6919 st) 55–59 år medan den minsta åldersgruppen var de jordbrukare som var yngre än 25 år (225 st) av totalt 40 134 jordbrukare. Om man undersöker jordbrukarna enligt ålderskategori i Finland åren 2010–2019 (figur 7) kan man inte se att någon dramatisk förändring skett i andelen jordbrukare under 35 år, även om man kan se en svagt nedåtgående trend under tre sista åren (2017–2019). Den största förändringen har skett i ålderskategorierna 40–44 år och 45–49 år där andelen sjunkit drastiskt, samt i kategorierna 60 år och äldre där trenden är starkt ökande.



FIGUR 7. Andel jordbrukare i privat ägoförhållande enligt ålderskategori i Finland åren 2010–2019 (Finlands officiella statistik 2020b).

Om man jämför åldersstrukturen för jordbrukare i Finland med den allmänna befolkningsutvecklingen i Finland kan man se att de följer samma mönster (figur 8).

Under perioden 2010–2020 minskade andelen 15–64-åringar i Finland samtidigt som andelen äldre än 64 år ökade.



FIGUR 8. Befolkning enligt ålder 1900-2070 (åren 2020-2070: prognos) (Finlands officiella statistik 2020a).

Kontextindikatorn C.23 Jordbrukarnas åldersstruktur är den huvudsakliga indikatorn för att granska åldersstrukturen inom EU:s lantbrukssektor. Personen vars ålder är representerad i indikatorn är den person på gården som är ansvarig för de dagliga rutinerna och besluten, det vill säga driftsledaren. Denna person kan vara, men är inte alltid samma person som äger gården. Indikatorn visar andelen jordbrukare yngre än 35 år, andelen jordbrukare som är 55 år eller äldre samt förhållandet mellan dessa. Som underlag används data från Eurostat och jag har använt det senaste tillgängliga data, data från år 2016, för att sammanställa indikatorn (tabell 2).



TABELL 2. Indikator C.23 Jordbrukarnas åldersstruktur år 2016 (Eurostat 2020b).

Land	Förhållande: jordbrukare < 35 år/ jordbrukare ≥ 55år	Andel jordbrukare < 35	Andel jordbrukare ≥ 55
	Förhållande	%	%
Belgien	0,12	6,0	48,8
Bulgarien	0,12	7,4	60,3
Tjeckien	0,08	4,5	58,8
Danmark	0,05	2,6	54,2
Tyskland	0,19	7,4	39,5
Estland	0,17	8,7	49,9
Irland	0,11	6,0	54,2
Grekland	0,06	3,7	60,9
Spanien	0,07	3,8	56,5
Frankrike	0,19	8,3	44,3
Kroatien	0,08	5,1	60,5
Italien	0,06	4,1	65,0
Cypern	0,02	1,3	76,3
Lettland	0,08	4,8	56,9
Litauen	0,13	7,3	54,6
Luxemburg	0,18	8,1	46,2
Ungern	0,10	6,0	58,1
Malta	0,06	3,8	65,8
Nederländerna	0,09	4,1	47,7
Österrike	0,42	12,2	29,1
Polen	0,27	10,2	38,4
Portugal	0,03	1,9	76,0
Rumänien	0,05	3,1	66,7
Slovenien	0,08	4,6	57,3
Slovakien	0,24	11,1	46,7
Finland	0,12	3,8	33,4
Sverige	0,09	5,3	60,3
Storbritannien	0,07	4,4	62,0
EU-28	0,09	5,1	57,9

Andelen jordbrukare yngre än 35 år var 5,1 % i EU-28 år 2016. Lägst var andelen i Cypern (1,3 %) och Portugal (1,9 %) och högst var andelen i Österrike (12,2 %) och Slovakien (11,1 %). I Finland var andelen 3,8 %. Andelen jordbrukare som var 55 år eller äldre var 57,9 % i EU-28. Lägst var andelen i Österrike (29,1 %) och i Finland (33,4 %) och högst var andelen i Cypern (76,3 %) och Portugal (76,0 %). Förhållandet mellan dessa två ålderskategorier var 0,09 i medeltal i EU och sträckte sig från 0,02 i Cypern till 0,42 i Österrike. I Finland var förhållandet 0,12. Tre år tidigare, år 2013, konstaterade Europeiska kommissionen att indikator C23. tydde på en mycket gammal

landsbygdsbefolkning. Vid den tidpunkten var andelen unga jordbrukare 5,9 %, andelen 55 år eller äldre 54,9 % och förhållandet mellan dessa 0,11. Man kan således konstatera att situationen förvärrats sedan dess, även om det inte finns några officiella riktlinjer hur indikatorn bör tolkas.

Åldersstrukturen i Finland jämfört med hela EU under åren 2005–2016 har sett något mindre snedvriden ut fram till år 2016 (tabell 3).

TABELL 3. Indikator C.23 i Finland och EU åren 2005-2016 (Eurostat 2020b).

År	Land	Förhållande: jordbrukare		
		< 35 år/ jordbrukare	Andel jordbrukare < 35 år	Andel jordbrukare ≥ 55 år
		Förhållande	%	%
2016	EU-28	0,09	5,1	57,9
	Finland	0,12	3,9	33,4
2013	EU-28	0,11	6,0	55,8
	Finland	0,22	8,5	39,3
2010	EU-27	0,14	7,5	53,1
	Finland	0,22	8,6	39,8
2007	EU-27	0,11	6,3	55,4
	Finland	0,26	9,2	36,0
2005	EU-27	0,13	6,9	54,1
	Finland	0,28	9,3	33,9

Andelen jordbrukare  $\geq 55$  år har under den granskade perioden varit lägre i Finland än i EU i medeltal. Andelen unga jordbrukare har hela tiden legat på mellan 8,5–9,3 % i Finland åren 2005–2013 men sjönk drastiskt till 3,9 % år 2016. Förhållandet mellan åldersgrupperna har varit högre i Finland än EU:s medeltal under hela granskningsperioden men sjönk radikalt från 0,22 till 0,12 mellan åren 2013–2016 trots att andelen äldre jordbrukare minskade.

Om man istället för att granska åldersstrukturen för den person som är ansvarig för de dagliga kassaströmmarna och besluten (d.v.s. driftsledaren) på gården, granskar åldersstrukturen för gårdens ägare ser resultatet annorlunda ut och någon större förändring mellan åren 2013–2016 kan inte skönjas (tabell 4). I datamaterialet ingår

endast gårdar i privat ägo. Sterbhus, bolag och gårdar ägda av staten, kommuner och andra samfund ingår alltså inte.

TABELL 4. Åldersstrukturen för jordbrukare enligt gårdens ägare på gårdar i privat ägoförhållande i Finland 2010–2019 (Finlands officiella statistik 2020b).

År	Förhållande: jordbrukare < 35 år/ jordbrukare ≥ 55år	Andel jordbrukare < 35 år	Andel jordbrukare ≥ 55 år
	Förhållande	%	%
2019	0,17	8,1	47,4
2016	0,22	9,1	41,9
2013	0,22	8,7	39,0
2010	0,23	8,8	37,5

För att analysera varför den drastiska förändringen i förhållandet mellan jordbrukare yngre än 35 år och jordbrukare 55 år eller äldre endast syns om man granskar gårdens driftsledare och inte gårdsägare, har jag undersökt bakgrundsmaterialet mer i detalj (tabell 5).

TABELL 5. Åldersstrukturen på finländska gårdar enligt driftsledarens (Eurostat 2020b) och gårdsägarens (Finlands officiella statistik 2020b) ålder, uttryckt i antal gårdar.

	gårdens ägare	driftsledare	gårdens ägare	driftsledare
År	2013	2013	2016	2016
Ålderskategori				
<i>Totalt</i>	47545	54400	43491	49710
< 25	350	440	315	550
25-34	3807	4190	3651	1360
35-44	9308	11990	8039	18140
45-54	15519	16400	13272	13080
55-64	14230	15860	12841	11790
≥ 65	4331	5530	5373	4800

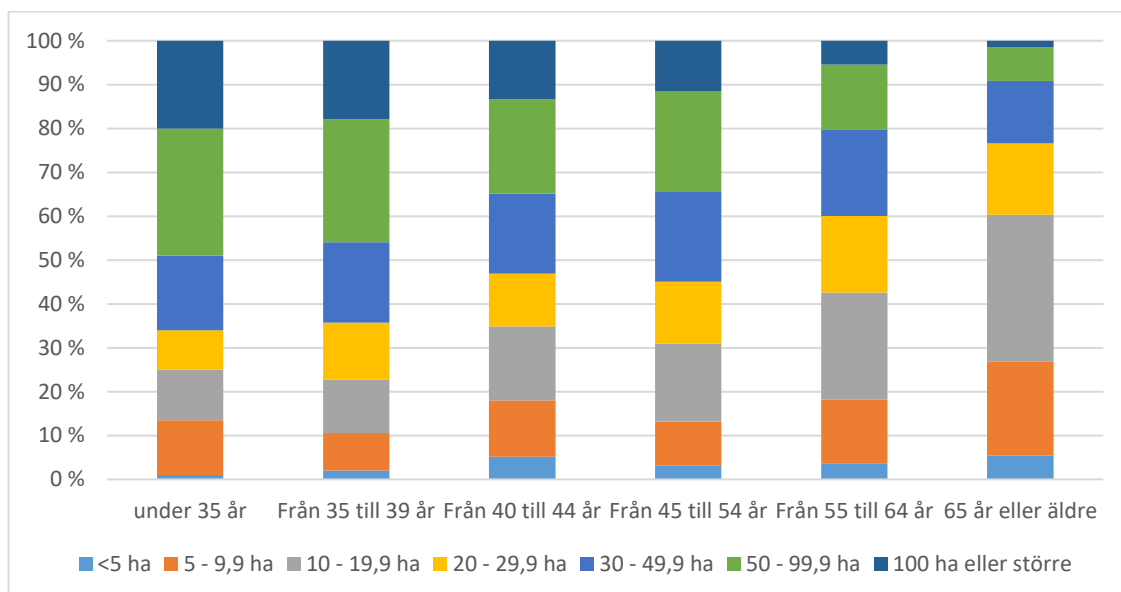
Notera: I gårdar indelade enligt gårdens ägare ingår endast gårdar i privat ägoförhållande.

I tabell 5 kan man se att år 2013 står antalet gårdar enligt gårdens ägare och antalet gårdar enligt driftsledare i proportion till varandra, men på så vis att i kolumnen ”gårdens ägare” är antalet färre eftersom man endast räknat med gårdar i privat ägo. Däremot finns det anmärkningsvärda skillnader då man jämför data för år 2016. I ålderskategorin 25–34 år är gårdarna enligt ägarens ålder dubbelt så många som antalet gårdar enligt driftsledare och även i kategorierna 55–64 och  $\geq 65$  år antalet gårdar enligt ägare större än antalet gårdar enligt driftsledare. Detta trots att samplet för gårdar enligt ägare är mindre. I ålderskategorin 35–44 år är förhållandet det motsatta och antalet gårdar enligt driftsledare är över 10 000 fler än antalet gårdar enligt ägare, vilket är en markant skillnad då det totala antalet gårdar är färre än 50 000. I metadata hittades ingen teknisk förklaring till de stora skillnaderna.

## 6.2 Gårdsstorlek

Medelstorleken på en gård är 49 hektar i Finland (Finlands officiella statistik 2020b) och 16,6 ha i EU (Eurostat 2018, 18). Om man jämför gårdsstorleken i Finland (figur 9) och ser hur gårdsstorlekarna fördelar sig inom olika åldersklassers jordbrukare kan man se ett tydligt mönster.

Mediangården hos en jordbrukare under 35 år är mellan 50 och 99,9 ha men en stor del av gårdarna (20,9 %) är 100 ha eller större. Hälften av alla gårdar som ägs av en jordbrukare yngre än 35 år är alltså 50 ha eller större. Endast 1 % av gårdarna som ägs av jordbrukare yngre än 35 år är mindre än 5 ha. Om man granskar figuren kan man dra slutsatsen att äldre jordbrukare oftare har gårdar i de lägre storleksklasserna. Av de gårdar som ägs av jordbrukare som är 65 år eller äldre är sammanlagt 9,2 % av gårdarna större än 50 ha och endast 1,5 % av gårdarna större än 100 ha. Samtidigt är en så pass stor andel som 60 % av gårdarna mindre än 20 ha och 5,4 % mindre än 5 ha inom denna åldersgrupp.



FIGUR 9. Gårdsstrukturen inom olika ålderskategorier på de finska gårdarna år 2016 (Eurostat 2020b).

### 6.3 Miljöbeteende

Tabell 6 visar åldersfördelningen mellan de jordbrukare i Finland som ansökt om miljöersättningar och åldersfördelningen mellan de jordbrukare som åtagit sig att göra skiftesspecifika åtgärder samt de jordbrukare som inte alls ansökt om miljöersättning, vid en lägesrapport 2019. Miljöförbindelserna för miljöersättning gäller för fem år i gången. Längst ner i tabellen finns åldersfördelningen för det totala antalet gårdar för att kunna jämföra fördelningarna. Ålderskategorierna är väldigt lika som i GJP-kontextindikatorn C.23 Jordbrukarnas åldersstruktur, förutom att jordbrukare som är 55 år hör till den mellersta ålderskategorin och inte till den högsta kategorin i Livsmedelsverkets rapport.

Åtgärderna som ingår i miljöförbindelsen för miljöersättning är effektiva verktyg för att minska jordbrukets miljöbelastning. Minimiarealen är fem hektar, eller en hektar på gårdar med trädgårdsodling. Åtgärden om balanserad användning av näringsämnen gäller alla gårdar som har ingått en miljöförbindelse och förutom denna åtgärd kan man komplettera sin miljöförbindelse genom att välja en eller fler skiftesspecifika åtgärder. (Livsmedelsverket 2020)

Resultaten i tabell 6 tolkar jag så att unga jordbrukare i allmänhet hellre gör miljöförbindelser än jordbrukare äldre än 55 år. Unga jordbrukare är också ivriga att ingå förbindelser för skiftesspecifika åtgärder och av de jordbrukare som inte ingått någon förbindelse om miljöersättning alls, är endast 5,8 % jordbrukare yngre än 35 år (jfr. 8 % av totala antalet gårdar brukas av unga jordbrukare). Jordbrukare äldre än 55 år är inte lika benägna att göra förbindelser för skiftesspecifika åtgärder och hela 61 % av de gårdar som saknar miljöförbindelse helt, brukas av dem.

TABELL 5. Miljöåtgärder fördelade enligt ålderskategori som förbundit sig att göra dem, (Livsmedelsverket 2019) i jämförelse med åldersfördelningen för det totala antalet gårdar.

	Ålderskategorier		
	< 35 år	35-55 år	>55år
	%	%	%
<b>Gårdsspecifik åtgärd</b>			
Balanserad användning av näringsämnen	8,4	49,1	42,5
<b>Skiftesspecifik åtgärd</b>			
Återanvändning av näringsämnen och organiska ämnen	9,7	54,8	35,5
Placering av flytgödsel på åkermark	11,2	56,3	32,8
Hantering av avrinningsvatten	10,8	56,5	32,8
Miljövårdsvallar	8,6	49,9	41,5
Växttäckning vintertid	8,7	50,2	41,1
Användning av organiskt täckmaterial på trädgårdsväxter och sättpotatis	6,4	50,7	42,9
Åkernaturens mångfald	9,2	51,2	39,6
Alternativa växtskyddsmetoder för trädgårdsväxter	11,1	56,1	32,8
<b>Gården saknar miljöförbindelse</b>	5,8	33,2	61,0
<b>Gårdar totalt<sup>a</sup></b>	8,0	46,9	45,1

<sup>a</sup> Antalet gårdar med gårdsspecifik åtgärd adderat till antalet gårdar som saknar miljöförbindelse.

## 6.4 Interventionslogik

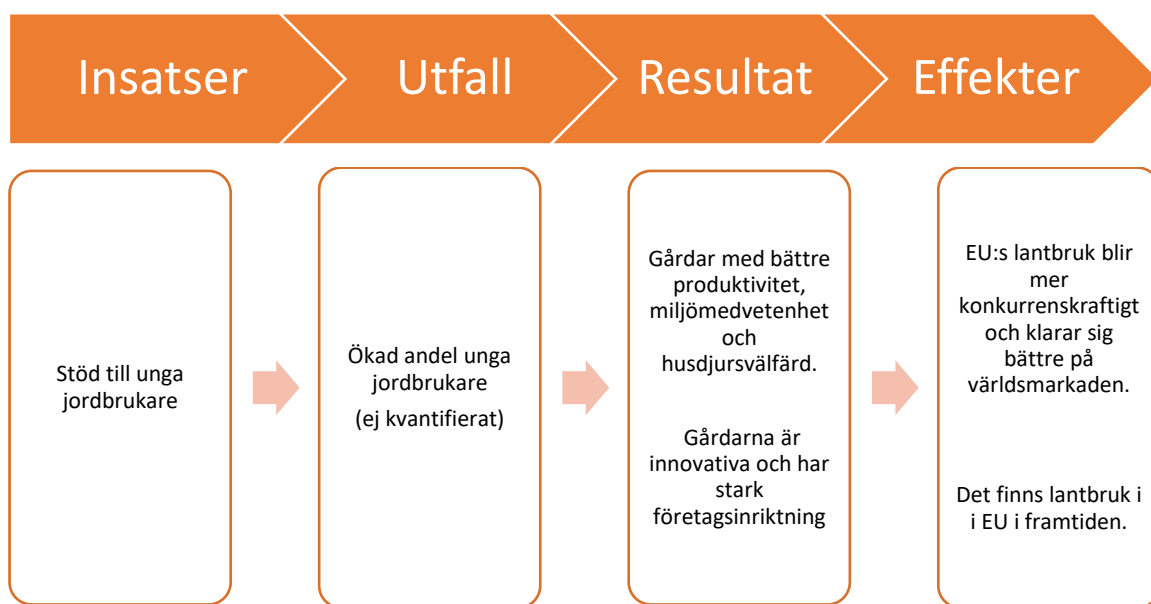
Då man granskar den politiska processen finns det vissa grundläggande frågor man borde ställa (Hill 2012, 3). Utgående från dessa frågor har jag granskat stödet till unga jordbrukare genom Europeiska kommissionens förslag till förordning om de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken. För det första bör man formulera problemet som politiken skall lösa. I lagförslaget finns målet med direkta stödet till unga jordbrukare utskrivet som en del av att bidra till unionens jordbrukssektors konkurrenskraft. Skrivelsen finns i det trettionde skälet till förordningen (Europeiska kommissionen 2018c, 24):

(30) Unga jordbrukares etablering och utveckling av ny ekonomisk verksamhet inom jordbrukssektorn innebär en ekonomisk utmaning och är en aspekt som bör beaktas vid fördelning och riktande av direktstöd. Denna utveckling är väsentlig för unionens jordbrukssektors konkurrenskraft, och därför får medlemsstaterna fastställa ett kompletterande inkomststöd till unga jordbrukare. Denna interventionstyp bör inrättas för att ge unga jordbrukare extra inkomststöd efter den inledande etableringsperioden

Eftersom målet är ökad konkurrenskraft torde det betyda att problemet är att EU:s jordbrukssektor inte är tillräckligt konkurrenskraftig. Ökad konkurrenskraft ligger högst upp i målhierarkin för GJP. Ett underliggande problem är de hinder unga jordbrukare möter i form av brist på tillgång på mark, höga priser och tillgång till krediter. Tillsammans med förmånliga villkor för finansiella instrument skall direktstöd till ett belopp motsvarande minst 2 % av det totala årliga anslaget för direktstöd lösa problemen. Detta beskrivs i syfte 34 i lagförslaget. (Europeiska kommissionen 2018c, 28.)

I kapitel II, avsnitt 2, underavsnitt 3, artikel 27 Kompletterande inkomststöd till unga jordbrukare står det att ”Som en del av skyldigheterna att bidra till det särskilda mål att locka unga jordbrukare och underlätta affärsutvecklingen i landsbygdsområden - - får medlemsstaterna tillhandahålla ett kompletterande inkomststöd för unga jordbrukare” (Europeiska kommissionen 2018c, 54). Liksom tidigare nämnt är det särskilda målet att locka unga jordbrukare ett politiskt mål i sig. Jag har inte hittat några kvantifierade målsättningar från Europeiska kommissionens sida.

Den logiska kedjan i ett politiskt program går från insats till utfall, som leder till resultat och på lång sikt ger effekt (Hill 2012, 19–20). I figur 10 kan vi se denna logiska kedja som startar med stödet till unga jordbrukare. Stödet skall leda till en ökad andel unga jordbrukare, vilket resulterar i gårdar med bättre produktivitet, miljömedvetenhet och husdjursvälfärd. Gårdarna blir i genomsnitt även mer innovativa och mer företagsinriktade. Den önskvärda effekten är att EU:s lantbruk på lång sikt blir mer konkurrenskraftigt och att det finns lantbruk i Europa även i framtiden.



FIGUR 10. Programbild för stödet till unga jordbrukare.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik är oerhört komplex och ibland finns det motsättningar mellan olika mål eller interventioner (Hill 2012, 16–17). Eftersom två av de största problemen för unga jordbrukare är tillgång till mark och problem med finansieringen av köpet finns det motsättningar inom stödsystemet. Den största delen (72 %) av budgeten för GJP utgörs av direktstöd, vilka är bundna till åkerarealen (Europeiska kommissionen 2018e). Alla dessa stöd höjer priset på åkermarken. Detta gör att det finns ett inbyggt problem som först och främst drabbar unga jordbrukare och nya aktörer.



## 7 Diskussion

Målet med den här magistersavhandlingen var för det första att granska åldersstrukturen för de finländska jordbrukarna för att se om den är snedvriden. Granskningen gjordes med förberedandet av de nationella strategiska planerna för att uppnå målsättningar för den kommande programperioden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik i åtanke. Detta gjordes med det underliggande antagandet att unga jordbrukare stimulerar jordbruket och förbättrar dess företagsinriktade och konkurrenskraftiga profil. Det andra målet var att svara på frågan om det finns en interventionslogik mellan åtgärden att betala ut stöd till unga jordbrukare i Finland och EU:s gemensamma målsättningar för kommande stödperiod eller inte, dvs om det tidigare antagandet om unga jordbrukares positiva effekter på jordbruket som helhet håller streck. Den bakomliggande teorin för undersökningen bestod av teorin för den politiska processen och utvärdering av politik och som metod användes analys av beskrivande statistik.

### 7.1 Åldersstrukturen för Finlands jordbrukare

Åldersstrukturen för jordbrukarna i Finland undersöktes genom grafisk analys av data från åren 2010–2019 och genom att granska kontextindikatorn C.23 för perioden 2005–2016. Andelen unga jordbrukare på gårdar i privat ägoförhållande har varit rätt så stabil, men börjat sjunka de tre senaste åren. Man kan se en kraftig ökning i åldersgrupperna 65–69 och framförallt gruppen 70 år eller äldre. Antal gårdar i privat ägoförhållande i åldersgrupperna 40–44 och 45–49 har minskat. Orsaken till detta framkommer inte, men en bidragande orsak kan vara bolagisering av jordbruksföretagen i dessa åldersgrupper, så att de faller utanför ramarna till materialet jag granskat.

Då man undersöker kontextindikator C.23 har andelen jordbrukare under 35 år som är driftsledare på gårdarna minskat kraftigt mellan åren 2013–2016 och andelen jordbrukare under 35 år som är gårdsägare ökat. Samtidigt har andelen driftsledare äldre än 65 år ökat och andelen gårdsägare äldre än 65 år minskat. Detta kunde dels bero på att det skett många generationsväxlingar under åren 2013–2016 där endast ägaren bytt, men

driftsledaren förblivit densamma (d.v.s. den äldre generationen) på grund av att avträdelsestödet var i färd att upphöra vid denna tidpunkt. Denna hypotes är dock inte testad i den här studien. Frågan kunde gärna granskas närmare eftersom resultatet starkt bidrar till avgörandet om stödet till unga jordbrukare är effektivt och rätt riktat. Skillnaden i den äldre åldersgruppen ( $\geq 65$  år) kunde bero på att äldre jordbrukare behåller marken i sin ägo, men jordbrukare i medelåldern sköter odlingsmarken. Detta är också underlag till vidare forskning.

Då man jämför åldersstrukturen för jordbrukarna i Finland med hela befolkningsstrukturen i landet ser utvecklingen likadan ut, speciellt för andelen åldersgruppen  $\geq 65$  år. De yngre åldersgrupperna är svåra att jämföra på grund av olika åldersindelning i materialet. Om åldersstrukturen för de finländska jordbrukarna även i framtiden följer prognosen för hela Finlands befolkning kan man anta att andelen unga jordbrukare fortsättningsvis kommer att minska, medan andelen jordbrukare som är 65 år eller äldre kommer att öka ytterligare. På basen av denna studie verkar åldersstrukturen för jordbrukarna i Finland inte vara snedvriden utan följa hela samhällets åldersstruktur, men på grund av materialets natur och dess begränsningar kan man inte dra några definitiva slutsatser.

## **7.2 Stödet till unga jordbrukare**

Utgående från logiskt resonemang och tolkning av resultaten har jag vid granskningen av det direkta stödet till unga jordbrukare i Finland dragit följande slutsatser. Unga jordbrukare i Finland brukar i genomsnitt större gårdar än äldre jordbrukare och torde ha skalfördelar, men mera än detta kan man inte säga om deras ekonomiska profil utgående från denna studie på grund av brist på tillgängligt data. Om man utgår från utländska studier som visar att unga bönder är mer produktiva och företagsinriktade (Hamilton m.fl.2015; Aggelopoulos m.fl 2010) och antar att finländska unga bönder också är det, kan man se en logisk koppling till att en ökad andel unga bönder gör EU:s lantbruk mer konkurrenskraftigt. De unga bönderna är även mer sannolika att förbinda sig till åtgärder för miljöersättning, vilket i och för sig inte direkt behöver betyda att de bidrar till en mer konkurrenskraftig lantbrukssektor i EU, men detta stöder GJP:s särskilda mål d) att bidra

till begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och att främja hållbar energi, e) att främja en hållbar utveckling och effektiv förvaltning av naturresurser som vatten, mark och luft och f) att bidra till skyddet av den biologiska mångfalden, förbättra ekosystemtjänsterna och bevara livsmiljöer och landskap. Således finns det sannolikt en logisk koppling mellan utfall, resultat och effekt för stödet till unga jordbrukare.

Jag har inte funnit en tydlig interventionslogik mellan insats (stöd till unga jordbrukare) och utfall (ökat antal unga jordbrukare) men kan inte heller bevisa att stödet inte skulle ha effekt. Mitt antagande grundar sig på att stödet betalas ut först efter att man har etablerat sig som jordbrukare och således inte bidrar i stort då man gör beslutet att bli jordbrukare. Om man ser till åldersstrukturen på de finska gårdarna har andelen unga jordbrukare minskat sedan stödet infördes. Ett oroande tecken är att även om andelen unga gårdsägare inte minskat drastiskt så har andelen unga driftsledare gjort det. Potentiellt innebär detta att stöd till unga jordbrukare gått till gårdar där ägaren är ung, men driftsledaren hör till en äldre åldersgrupp och EU:s lantbruk gagnas inte av de positiva effekter den unga jordbrukaren skulle föra med sig.

För att berättiga stödet till unga jordbrukare kunde kommissionen sätta upp kvantifierade mål för politiken och de målen borde vara förankrade i resultaten från ett gediget förarbete. Kvantifierade mål kunde vara antal nya jordbrukare/år, mängd stödberättigad areal, mängd utbetalat stöd eller hur stor andel unga jordbrukare av den totala mängden jordbrukare man borde uppnå. Dessa kvantifierade mål borde vara bestämda så att de medför den önskade effekten på ökad konkurrenskraft i EU.

Under arbetet med magisteravhandlingen har jag stött på många olika sätt att dela in jordbrukarna enligt ålder. Att man dels delat in jordbrukarna enligt såväl ägare som driftsledare är förståeligt eftersom indelningarna kan tjäna olika syften, men en gemensam åldersindelning och definition på ung jordbrukare och äldre jordbrukare borde vara densamma i hela EU. Europeiska kommissionens förslag till förordning om de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken ger dock utrymme för medlemsstaterna att rikta stödet till unga jordbrukare enligt landets egna behov, så länge definitionen på ung jordbrukare inkluderar en maximal ålder som inte överstiger 40 år, krav på att hen är ledare på gården och har tillräcklig utbildning. I detta arbete har jag

främst använt definitionen yngre än 35 år på grund av att det mesta data gick enligt denna definition även om stödet är riktat till jordbrukare som är 40 år eller yngre. Det behövs en diskussion vilken den rätta definitionen är i Finland. Att ses som ung när man är 40 år är kanske en väl vid definition, men det är inte heller ett mål i sig att ha så unga jordbrukare som möjligt. Flerårig utbildning höjer konkurrenskraften på gårdarna, men senarelägger möjlig tidpunkt för generationsväxling. Samtidigt behövs det en diskussion om i vilken ålder det är önskvärt att jordbrukaren pensionerar sig och överlåter marken till yngre krafter. Kontextindikator C.23 jämför förhållandet mellan jordbrukare yngre än 35 år och äldre än 55 år, men jag förväntar mig att kommissionen i varje fall höjer kontextindikatorns lägre åldersgräns till 40 år i enlighet med stödet. Även den äldre åldersgränsen borde ses över, så att kontextindikatorn är lättare att tolka och är förankrad i politiken.

För att effektivt förändra åldersstrukturen i Finland och i Europa finns det skäl att överväga en övre åldersgräns för att få lyfta jordbruksstöd eller att skärpa definitionen för en aktiv jordbrukare.

Det verkar, utgående från denna magisteravhandling som komplettering till tidigare studier, att det är viktigt att stöda unga jordbrukare i Finland och att det bidrar till ökad konkurrenskraft i EU. Stödformen kunde dock vara en annan än ett arealbaserat direktstöd eftersom stödet har bristande interventionslogik.

### **7.3 Studiens begränsningar**

För att kunna granska politiken krävs tillförlitligt data som granskas genom användbara indikatorer. I denna magisteravhandling har tillgången på data varit ytterst begränsad och även om det samlas in data på såväl nationell som EU-nivå, är det inte möjligt att få utnyttja materialet i magisteravhandlingar. Speciellt bristen på ekonomiska data har begränsat arbetet kraftigt och detta arbete var delvis uppbyggt kring ett löfte från Naturresursinstitutet om tillgång till ekonomiska data. Detta löfte infriades dock aldrig. Om man hade tillgång till gårdsvisa data skulle man kunna använda mer avancerade

metoder för statistisk analys och få en tydligare bild av vilka särdrag som finns på de gårdar som brukas av Finlands unga jordbrukare.

## Källor

- Aggelopoulos, Stamatis & Arabatzis, G. 2010. European Union Young Farmers Program: A Greek case study. *New Medit.* 9. 50-55.
- Bredemeier, B., Von Haaren, C., Rüter, S., Reich, M. & Meise, T. 2015. Evaluating the nature conservation value of field habitats: A model approach for targeting agri-environmental measures and projecting their effects. *Ecological Modelling*, 295, pp. 113-122. doi:10.1016/j.ecolmodel.2014.08.010
- Burton, R. J. 2014. The influence of farmer demographic characteristics on environmental behaviour: A review. *Journal of Environmental Management*, 135, s. 19 – 26.
- Cavicchioli, D., Bertoni, D. & Pretolani, R. 2018. Farm succession at a crossroads: The interaction among farm characteristics, labour market conditions, and gender and birth order effects. *Journal of Rural Studies*, 61, pp. 73-83. doi:10.1016/j.jrurstud.2018.06.002
- CEJA 2017. Young Farmers Are Key in the Future CAP. Tillgänglig 20.2.2020 från <https://wordpress.ceja.eu/wp-content/uploads/2019/09/Final-Young-Farmers-are-Key-in-the-Future-CAP-BW-1.pdf>
- Corner-Thomas, R., Kenyon, P., Morris, S., Ridler, A., Hickson, R., Greer, A., . . . Blair, H. 2015. Influence of demographic factors on the use of farm management tools by New Zealand farmers. *New Zealand Journal of Agricultural Research*, 58(4), pp. 412-422. doi:10.1080/00288233.2015.1063513
- Dal Ferro, N., Cocco, E., Lazzaro, B., Berti, A. & Morari, F. 2016. Assessing the role of agri-environmental measures to enhance the environment in the Veneto Region, Italy, with a model-based approach. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 232, pp. 312-325. doi:10.1016/j.agee.2016.08.010
- Eistrup, M., Sanches, A., Muñoz-Rojas, J. & Correia, T. 2019. A "young farmer problem"? Opportunities and constraints for generational renewal in farm management: An example from southern Europe. *Land*, 8(4). doi:10.3390/land8040070
- Erjavec, E 2020. Reflections of CAP strategic planning in times of corona. Tillgänglig 23.4.2020 från <http://capreform.eu/reflections-of-cap-strategic-planning-in-times-of-corona/>
- EU 2013. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

- EU 2015. Ramarna för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014 – 2020. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå
- EU 2020. Konkurrensregler i EU. Tillgänglig 10.3 från [https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/competition-rules-eu/index\\_sv.htm](https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/competition-between-businesses/competition-rules-eu/index_sv.htm)
- Europaparlamentet 2017. Om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU: hur kan man förenkla tillgången till mark för jordbrukare (2016/2141(INI)). Utskottet för jordbruk och landsbygds utveckling. Föredragande: Maria Noichi.
- Europeiska kommissionen 2013. Evalsed, the resource for the Evaluation of Socio-Economic Development. Tillgänglig 21.4.2019 från [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide)
- Europeiska kommissionen 2018a. Fact Sheet "EU Budget: Common Agricultural Policy beyond 2020". Bryssel 1.6.2018.
- Europeiska kommissionen 2018b. Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013. Bryssel 1.6.2018.
- Europeiska kommissionen 2018c. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013. Bryssel. 1.6.2018 COM (2018) 392 final 2018/0216 (COD).
- Europeiska kommissionen 2018d. Context indicator fiches (uppdaterad i november 2018). Tillgänglig 25.2.2019 från [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef\\_sv#indicator](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_sv#indicator).
- Europeiska kommissionen 2018e. CAP explained – Direct payments for farmers 2015-2020. Tillgänglig 19.5.2020 från <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>
- Europeiska kommissionen 2019. Common monitoring and evaluation framework tillgänglig 11.2.2019 från [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef\\_sv](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_sv).

- Europeiska kommissionen 2020. Future of the common agriculture policy. Tillgänglig 23.4.2020 från [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en).
- Europeiska revisionsrätten 2017. Särskild rapport nr.10 ”EU:s stöd till unga jordbrukare bör riktas så att det främjar generationsskifte på ett ändamålsenligare sätt”. Luxemburg
- Eurostat 2016. Agriculture, forestry and fishery statistics – 2016 edition. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå
- Eurostat 2018. Agriculture, forestry and fishery statistics – 2018 edition. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå
- Eurostat 2020a. Information on data – Structure of agricultural holdings. Tillgänglig 20.4.2020 från <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data>
- Eurostat 2020b. Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions. Eurostat, the statistical office of the European Union. Luxemburg.
- Finlands officiella statistik 2020a. Befolkningsprognos [e-publikation]. ISSN=1798-5145. 2018, Tabellbilaga 1. Befolkning efter ålder 1900 - 2070 (åren 2020-2070: prognos) Korrigerad 18.12.2018 . Helsinki: Statistikcentralen. Tillgänglig 12.3.2020 från [http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn\\_2018\\_2018-11-16\\_tau\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018_2018-11-16_tau_001_sv.html)
- Finlands officiella statistik 2020b. Naturresursinstitutet, Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne [e-publikation] Helsingfors: Naturresursinstitutet. Tillgänglig 21.4.2020 från <https://stat.luke.fi/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne>
- Hamilton, W., Bosworth, G. & Ruto, E. 2015. Entrepreneurial younger farmers and the “Young farmer problem” in England. Agriculture & Forestry, Vol.61, utgåva 4: 61 – 69, 2015, Podgorica.
- Hill, B. 2012. Understanding the Common Agricultural Policy. London: Earthscan Ltd.
- Hill, M. J. k. 2013. The Public Policy Process. 6. upplagan. Harlow: Pearson.
- Hogan P. 2018. Kommentarer från kommissionär Phil Hogan vid 2018 EU Agricultural Outlook-konferensen. Bryssel 6.12.2018. Tillgänglig 4.3.2019 från [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/remarks-commissioner-phil-hogan-2018-eu-agricultural-outlook-conference-brussels\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/remarks-commissioner-phil-hogan-2018-eu-agricultural-outlook-conference-brussels_en).
- Hyvönen T., Heliölä J., Koikkalainen K., Kuussaari M., Lemola R., Miettinen A., Rankinen K., Regina K., & Turtola E. 2020. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden ympäristö- ja kustannustehokkuus (MYTTEHO). Slutrapport. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus: 12/2020. Naturresursinstitutet.



- Joosse, S. & Grubbström, A. 2017. Continuity in farming - Not just family business. *Journal of Rural Studies*, 50, pp. 198-208. doi:10.1016/j.jrurstud.2016.11.018
- Knudson, W. A. 2009. The Environment, Energy, and the Tinbergen Rule. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29(4), pp. 308–312. doi:10.1177/0270467608325375
- Kuhmonen, T. 2018. The Evolution of Problems Underlying the EU Agricultural Policy Regime. *Sociologia Ruralis*, 58(4), pp. 846-866. doi:10.1111/soru.12213
- Leonard, B., Kinsella, A., O'donoghue, C., Farrell, M. & Mahon, M. 2017. Policy drivers of farm succession and inheritance. *Land Use Policy*, 61, p. 147.
- Livsmedelsverket. 2018a. Stöd till unga jordbrukare (EU). Tillgänglig 31.1.2019 från <https://www.ruokavirasto.fi/sv/odlare/stod-och-finansiering/stod-till-unga-jordbrukare/>.
- Livsmedelsverket 2018b. Vad är Livsmedelsverket? Tillgänglig 22.4.2020 från <https://www.ruokavirasto.fi/sv/om-oss/vad-ar-livsmedelsverket/>.
- Livsmedelsverket. 2019. Startstödet ger en bra början. Broschyr tillgänglig 17.3.2019 från <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/tuet-jarahoitus/sv/startstodet-aloitustukiesite-sve-02.pdf>.
- Livsmedelsverket 2020. Ansökningsguide för jordbrukarstöd 2020. Tillgänglig 10.5.2020 från <https://www.ruokavirasto.fi/sv/om-oss/tjanster/guider-och-blanketter/jordbrukare/stodguider/ansokningsguide-for-jordbrukarstod/>
- Mann, S. 2005. Ethological farm programs and the “market” for animal welfare. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18(4), pp. 369-382. doi:10.1007/s10806-005-7049-y
- Matthews, A. 2018. Is there a particular generational renewal problem in EU agriculture? Tillgänglig 20.02.2020 från <http://capreform.eu/is-there-a-particular-generational-renewal-problem-in-eu-agriculture/>.
- Matthews, A. 2019. Commission publishes CAP transition regulations recognising implementation of new CAP will be delayed. Tillgänglig 15.11.2019 från <http://capreform.eu/commission-publishes-cap-transition-regulations-recognising-implementation-of-new-cap-will-be-delayed/>.
- Mela 2020. Avträdelsestöd. Tillgänglig 10.3.2020 från <https://www.mela.fi/sv/pensionsskydd/arbetspension-for-olika-livssituationer/avtradelsestod/>
- Naturresursinstitutet 2015. Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne. Tillgänglig 20.4.2020 från <https://stat.luke.fi/tilasto/32/kuvaus/4399>.

- Naturresursinstitutet 2020 Luke. Tillgänglig 20.4.2020 från <https://www.luke.fi/sv/luke-2/>.
- Naturvårdsverket 2019. Beskrivande statistik och presentation. Naturvårdsverket. miljöövervakningsenheten. Tillgänglig 23.4.2020 från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljoovervakning/Handledning/Utformning-av-program-och-statistik/>.
- Nordin M. & Lovén I. 2019. Is the setting up aid mitigating the generational renewal problem in farming? AgriFood Economics Centre, Department of Economics, Lund, Sweden. Working paper 2019:4
- OECD 2007. Effective Targeting of Agricultural Policies: Best Practices for Policy Design and Implementation. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2017. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014 –20. OECD Publishing, Paris.
- Pacini, G. C., Merante, P., Lazzerini, G. & Van Passel, S. 2015. Increasing the cost-effectiveness of EU agri-environment policy measures through evaluation of farm and field-level environmental and economic performance. *Agricultural Systems*, 136, pp. 70-78. doi:10.1016/j.agsy.2015.02.004
- Primdahl, J., Vesterager, J. P., Finn, J. A., Vlahos, G., Kristensen, L. & Vejre, H. 2010. Current use of impact models for agri-environment schemes and potential for improvements of policy design and assessment. *Journal of Environmental Management*, 91(6), pp. 1245-1254. doi:10.1016/j.jenvman.2009.12.012
- Statistikcentralen 2015. Lantbrukets strukturundersökning. Tillgänglig 20.4.2020 från [https://www.tilastokeskus.fi/meta/til/mataratu\\_sv.html](https://www.tilastokeskus.fi/meta/til/mataratu_sv.html)
- Swinnen, J. 2015. The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: An imperfect storm. London: Centre for European Policy Studies.
- Vuori, L. & Yrjöla, T. 2017. Sukupolvenvaihdokset maatilalla. Helsingfors: Pellervo ekonomisk forskning PTT. Arbetsdokument Nr. 190.
- Väre, M. & Heshmati, A. 2004. Perspectives on the Early Retirement Decisions of Farming Couples. IDEAS Working Paper Series from RePEc
- Väre, M. 2007. Determinants of farmer retirement and farm succession in Finland. Helsinki: MTT Agrifood Research Finland.
- Väre, M., Pietola, K. & Weiss, C. 2008. The irrelevance of stated plans in predicting farm successions in Finland. *Agricultural and Food Science*, 19(1), doi:10.2137/145960610791015041

Zagata, L. & Sutherland, L-A. 2015. Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda. *Journal of Rural Studies*, 38(3), 39 – 51.

Zagata L., Hrabák J., Lošťák M. & Bavorová M. 2017. Research for AGRI Committee – Young farmers – policy implementation after the 2013 CAP reform, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

## Bilagor

### Bilaga 1: Nödvändiga CMEF-indikatorer för stöd till unga jordbrukare

Typ av indikator	2007–2013 andra pelaren (åtgärd 112, etableringsstöd)	2014–2020 andra pelaren (åtgärd 6.1, etableringsstöd)	2014–2020 första pelaren (stöd till unga jordbrukare)
<b>Offentliga utgifter totalt (euro)</b>	5 281 543 934	10 440 973 292	2 621 619 765
<b>Output</b>	- Antal unga jordbrukare som får stöd - Total investeringsvolym	- Antal jordbruksföretag med stöd från ett landsbygdsprogram för affärsutvecklingsplaner/investeringar för unga jordbrukare	- Antal unga jordbrukare - Antal hektar
<b>Resultat</b>	- Ökning av bruttovärde som tillförts företag som fått stöd	- Procentandel jordbruksföretag med stöd från ett landsbygdsprogram för affärsutvecklingsplaner/investeringar för unga jordbrukare (av det totala antalet jordbruksföretag)	Inga
<b>Effekt</b>	- Ekonomisk tillväxt (nettomervärde per årsarbetsenhet) - Arbetsproduktivitet (mervärde per årsarbetsenhet)	- Jordbrukets företagsinkomst - Jordbrukets faktorinkomst - Jordbrukets sammanlagda faktorproduktivitet - Variationer för råvarupriser inom EU	